القطاع العام في العراق

سعيد عبود السامرائي

ساعدت وزارة التربية والتعليم على نشره



القطاع العام

في العراق

تأليف

سعيد عبود السامرائي

١٩٧١

ساعدت وزارة التربية والتعليم على نشره

الطبعة الاولى

١٩٧١

طبع بمطبعة الامـة

المقدمة

يحتل القطاع العام في العراق اليوم القسم الاغلب من النشاط الاقتصادي القومي بأستثناء الزراعة ورغم هذه الأهمية الكبيرة للقطاع العام إلا انه لم ينل الاهتمام الكافي من جانب الباحثين الاقتصاديين والاداريين فلم يتصد أي واحد منهم لمعالجة مشكلات هـذا القطاع وتوضيح السبل الكفيلة بمعالجة تلك المشاكل باستثناء دراسة واحدة كتبها المحامي حامـد مصطفى بعنوان «النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم فى القانون العراقي» والموضوع كما يبدو من عنوانه قانوني صرف وهو يصف التشريعات الاشتراكية العراقية وأثرها في كيان المجتمع الاداري وطريقة ادارة المرفق العام .

ويمكن أن نقول ان الحديث عن القطاع العام ومشكلاته كان حديثاً متصلا في بلادنا خلال السنوات الاخيرة ، فبعد صـدور قوانين التأميم في ١٤ تموز ١٩٦٤ وما تلاها من تأميمات اخرى وبعد ان اخذ هذا القطاع يأخذ مجراه العادي ظهرت في حياته اليوميـة مشكلات متعددة ومتنوعـة ، وكان ضروريا اكتشاف أساليب جديدة لأدارة هـــذا الاقتصاد الجديد فى مرحلة لم يكتمل بعد فيها بناء الاشتراكيه اقتصاديا وفكريا واجتماعياً وسياسياً ، وقد ترتب على اتساع القطاع العام ان وحداته أصبحت في احتكاك يومي بأوسع الجماهير مما يجعل تلك الجماهير تحس مباشرة بمشكلات القطاع العام أو على الاقـل بنتائجها ، ولذلك فان المشكلة الاساسية التي تجابهنا الآن هي كيفية تنظيم هذا القطاع وأدارة شؤونه بحيث يتحقق شرطان .

١ ـ ان لا يقل الناتج القومى الصافي في ظل القطاع العام عما كان

يمكن الحصول عليه في ظل الملكية الخاصة

٢ ـ اطراد نمو قاعدة الانتاج القومي وتحقيق معدلات اسرع للتنمية الاقتصادية بكفاءة أعلى ونفقات أقل مما كان يمكن تحقيقه في ظل الملكية الخاصة

والواقع ان مشكلة أدارة القطاع العام تنحصر في كيفية اختيار نظم وأساليب الادارة التي تتفق مع الاهداف والمصالح العامة في الوقت ذاته الذي لا تتخلف وحدات القطاع العام عن مثيلاتها في القطاع الخاص من حيث الكفاءة والانتاجية ومعدل الاسهام في تحقيق اهداف التنمية الاقتصادية ولقد حاولت في هذا الكتاب ولاسيما في الفصول الاخيرة من تحديد الشروط الاساسية التي ينبغي توافرها لتحقيق مستويات عالية من كفاءة العمل والانتاج في وحدات القطاع العام وتتفق مع ما تتميز به من امكانيات ورعاية وتتفوق بها على اقصى ما يمكن للقطاع الخاص ان يحققه . وهذا احد الاهداف التي توخيتها من كتابي هذا.

لقد حاولت في هذا الكتاب أن اعرض للتبدلات التي وقعت في تنظيم العراق الاقتصادي وشرحها وتقييمها . ففي الفصل الاول عرضت تحليلا للوضع الاقتصادي الاجتماعي الذي كان سائداً في العراق قبل ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ . وقد ركزت بصورة خاصة على العناصر الاساسية التي كان يتألف منها الاقتصاد العراقي في تلك الفترة وبصورة خاصة قبل تشريع قانون الاصلاح الزراعي ثم أوضحت بعد ذلك الادوات المختلفة لعملية التحول الاشتراكي في العراق التي بدأت بعملية التأميم في ١٤ تموز ١٩٦٤ .

وفي الفصل الثاني من الكتاب شرحت مفهوم التأميم والقطاع العام وهو بحث نظري كان لا بد منه في شرح عملية التأميم في العراق ولقد حاولت جهد الامكان أن اشرح الافكار الرئيسية للتأميم كتعريفه

واسبابه النظرية والعلمية ، ثم مفهوم القطاع العام في النظام الاشتراكي ولكني اسهبت بعض الشيء في تحديد نطاق القطاع العام أي المعيار الذي يحدد هذا النطاق ذلك أن حركة التأميم في العراق كانت تفتقر ولا زالت الى المعيار العلمي الذي يحدد المشروعات التي لا بد - من الناحية الاقتصادية - أن تكون في ملكية الدولة .

وفي الفصل الثالث عرض تاريخي للمشاريع والخدمات العامة التي امتلكتها الدولة . وكان لا بد هنا من تحديد المراحل التي تطور بموجبها القطاع العام في العراق ، وقد قسمت هذه المراحل الى ثلاث هي : (١) مرحلة تنظيم التخطيط (١٩٥٨-١٩٦٤) و(٢) مرحلة التوجيه الاقتصادي والتعريق والتصنيع و (٣) مرحلة التخطيط والتأميم والتحول الاشتراكي (١٩٥٨-١٩٦٤) ويلاحظ أن هذه المراحل كانت متداخلة مع بعضها ولكنها متميزة عن بعضها في كثير من الوجوه والاعتبارات والتنظيم .

وقد كرس الفصل الرابع من الكتاب لشرح قوانين التأميم في العراق التي صدرت في ١٤ تموز ١٩٦٤ وبالنظر للعلاقة الوثيقة بين هذه القوانين وقوانين التأميم في الجمهورية العربية المتحدة التي صدرت في يوليه (تموز) ١٩٦١ فقد اقتضى البحث شرح هذه القوانين شرحاً وافياً في هذا الفصل . وكان لا بد ونحن في صدد قوانين التأميم من أن نتطرق الى العوامل والاسباب التي دعت الى صدور تلك القوانين وقد اجملت تلك العوامل في ثلاث مجموعات هي العوامل السياسيه والعوامل الاقتصادية وعوامل آخرى .

وفي الفصل الخامس عرض شامل لمؤسسات القطاع العام وقد كان التركيز منصباً بصـــورة خاصة على المؤسسات الصناعية بالنظر لأهميتها ودورها الفعال في حركة التأميم والاقتصاد القومي .

وبالنظر لأهمية القطاع العام في الزراعة فقد خصص الفصل السادس

لشرح مضمون القطاع العام في الزراعة العراقية . وقد ركزت على جمعيات التعاون الزراعية باعتبارها احدى اشكال الملكية الاشتراكية .

وفي الفصل السابع شرح واف لوظيفة وتركيب الجهاز المصرفي في الاقتصاد الاشتراكي ثم شرح لأساليب تنظيم الجهاز المصرفي العراقي وعن الدور الذي يمكن ان يضطلع به سواء أكان ذلك بتدعيم الخطة الاقتصادية أم بالرقابة على المشروعات العامة لمعاونتها في تحقيق الاهداف التي رسمتها الخطة الاقتصادية القومية

وكرس الفصل الثامن لموضوع التجارة الخارجية حيث شرحت مفهوم احتكار الدولة للتجارة الخارجية وقد بينت مزايا هذا الاحتكار ثم انتقلت الى موضوع اعادة تنظيم اجهزة التجارة الخارجية العراقية واهمية تخطيط هذه التجارة وذلك بعد ان شرحت تنظيمات التجارة الخارجية في الاقتصاديات الاشتراكية .

وخصص الفصل التاسع لتنظيم وأدارة القطاع العام العراقي والهدف الرئيسي من وراء ذلك هو رفع كفاءة العمل والانتاج في القطاع وبعبارة اخرى نحن نرى ان السبيل الى ذلك هو رفع الكفاءة الادارية في تلك الوحدات الانتاجية .

اما الفصل العاشر والأخير فقد كرس لموضوع الحوافز في القطاع العام باعتبارها وسيلة من وسائل زيادة الانتاج وتحقيق الاهداف التي تتبناها الخطة الاقتصادية القومية .

وختاماً آمل ان اكون قد وفقت في هذه المحاولة العلمية لدراسة الجوانب المختلفة للقطاع العام في العراق وتحديد ملامحه وأسأله تعالى ان يوفقنا جميعاً لما فيه عزة هذه الامة وتقدمها .

المؤلف

الفصل الاول

تحليل النظام الاقتصادي والاجتماعي السابق على الثورة

أولا ـ مقدمة : ورثت ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ مجتمعاً يقوم على تحالف السيطرة الاجنبية والاقطاع والرأسمالية المستغلة . مجتمع يقوم على الفساد بعينه فالمستعمر كان يسيطر على الحياة السياسية والاقتصادية ويوجهها الوجهة التى تخدم مصالحه الخاصة ومصالح اعوانه من الاقطاعيين والرأسماليين ويجد العون في تحقيق أهدافه ومآربه في الملكية الفاسدة .

كان مجتمع ماقبل الثورة مجتمع يسوده التفاوت الطبقى العميق مما أدى الى فقدان الشعب لحقوقه وكرامة الانسان . كان الظلم والعسف والاستغلال الاجتماعي الذى شهده المواطنون عنيفاً جداً ، كما أدى احتكار قلة للميزات في النظام الاقتصادى الى سيطرة هذه الاقلية الاحتكارية على القوى الاقتصادية وتحكمها ، كما ســاد التخلف الاقتصادى والاجتماعي والثقافى الرهيب وانعدام تكافؤ الفرص وبأختصار كان مجتمع ما قبل الثورة مجتمعاً يقــوم على الفساد والطغيان والاستبداد والاستغلال والانتهازية والامتيازات الطبقية وخـــداع الشعب تحت شعار الديمقراطية المزيفة .

ويمكن ان نصف الاقتصاد العراقي في هذه الفترة ـ أي فترة ماقبل ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ (بالجمود) ولا يعني الجمود هنا على الاطلاق ان مجمل الانتاج كان ثابتاً بل العكس من ذلك فقد ازداد الانتاج الصناعى والزراعى ولاسيما الأخير ، ولكن الارتفاع كان يتحقق في معدلات غير مؤثرة في التنمية وبسرعة لا تضمن رفع معدلات الدخل الفعلي للفرد .

ولعل هذا هو السبب في ان الانتاج حمل طابع الجمود .

وكان المثقفون العراقيون ولاسيما رجال الاقتصاد منهم يؤمنون في ضوء ذلك ان الخلاص من الجمود يعني الاسراع في عمليات التصنيع ولكن هذه العمليات نفسها قد واجهت خلال الفترة المذكورة صورة من صور المعضلات المعقدة التي يصعب حلها فقد كانت المؤسسات الصناعية المحلية قد حلت في انتاجها محل السلع الاستهلاكية البسيطة المستوردة في الاسواق الداخلية . وبدت فرص المزيد من التوسع على حساب المنتجات الاجنبية محدودة لحد ما . وكان انخفاض مستوى المعيشة للسكان لاسيما في المناطق الريفية في البلاد وزيادة السكان في الوقت نفسه لم يحقق شيئاً في طريق زيادة الانفاق على السلع المستصنعة في الداخل وبدا مجمل الفاعلية في الصناعة العراقية غير قادر على تحقيق المزيد من التحسن الكافي لتشجيع الزيادة عن طريق الاسواق العالمية أو عن طريق خفض الاسعار في السوق الداخلية وكانت هناك تبريرات عدة لفشل الصناعة في تحقيق المزيد من النمو السريع منها :

(١) النقص في كفاية العمال المتخصصين .

(٢) ارتفاع اسعار المواد الاولية المستوردة

(٣) انخفاض انتاجية العامل العراقي .

(٤) صعوبة استخدام الفنيين الاجانب لارتفاع اجورهم ورواتبهم

(٥) أرتفاع أسعار السلع المنتجة محلياً

(٦) ضعف الاقبال من جانب المستثمرين العراقيين عن الاستثمار في المشروعات الصناعية وأتجاههم نحو أستثمار اموالهـــم وارباحهم فى مجالات آخرى كالاستثمار التجاري والتعامل بالاراضي . وهذا الامتناع أحد الاسباب الرئيسية في البطء في تنمية اقتصاد البلاد .

(٧) تسيطر على المستثمر العراقي صفة التقليد فهم يتجهون الى

استثمار أموالهم في المشروعات الصناعية المربحة وهذا من يؤدي الى اتجاه الاستثمارات الفردية نحو أنشاء تلك المشروعات مما يؤدي بالتالي الى زيادة عدد هذه المشروعات وبالتالي انخفاض الارباح الحدية للمستثمرين ولعل اسطع مثل على ذلك صناعة المواد البلاستيكية التي زادت معامل انتاجها في البلاد زيادة كبيرة لا تبررها حاجة البلد ولا الاعتبارات الاقتصادية السليمة.

(٨) أن السياسة الحكومية ما قبل الثورة لعبت دوراً كبيراً في فشل التقدم الصناعي في البلاد أذ ان الحكومة لم تهيء المناخ المناسب للاستثمارات الفردية الصناعية كتشريع القوانين الخاصة بالاعفاءات الضريبية والكمركية وتوجيه سياسة الاستيراد نحو تشجيع استيراد المكائن والعدد الرأسمالية.

ثانيا ـ العناصر الاساسية للاقتصاد العراقي

يمكن أن نرد العناصر المكونة للاقتصاد العراقي قبل ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ الى ستة عناصر وهي :

١ـ الملكيات الزراعية الكبيرة

٢ـ الملكيات الزراعية الصغيرة والمتوسطة

٣ـ الرأسمالية (التجارية والمالية والصناعية)

٤ـ الحرف الصغيرة

٥ـ صغار التجار .

٦ـ ملكية الدولة .

ومن دراسة الاهمية النسبية لمختلف هذه العناصر نرى ان العناصر المسيطرة على الاقتصاد العراقي قد تمثلت في الملكيات الزراعية الكبيرة وفي الرأسمالية .

١ ـ فقد ادت كيفية تكوين بنيان الملكية الزراعية في العراق

بالاضافة الى العلاقات الاجتماعية التي سيطرت على الريف الى اقامة مجتمع أقطاعي . ونقصد هنا بالأقطاع الذي كان قائماً في العراق قبل الثورة ، معنى اجتماعياً ، يختلف عن المعنى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي كان للاقطاع في أوروبا الغربيـة في القرون الوسطى معنى اجتماعياً يختلف عن المعنى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والذي ينصرف الى انقسام الدولة الى عدة مقاطعات مغلقة لا تقوم بينها علاقات اقتصادية وتتمتع كل واحدة منها بسلطات قانونية واسعة ، وبأستقلال واقعي في مواجهـة سلطة الدولة المركزية وهنا ننبه ان مثل هـذا الاقطاع الغربي بمعناه الاقتصادي والاجتماعي لم يظهر في البلاد الاسلامية ، وانما ظهر بهذه البلاد اقطاع آخر حيث يقوم المالك بايجار الارض لمجموعات من الفلاحين يوزعونها فيما بينهم فيقدم الفلاح العمل والبذور والادوات اليدوية وتقسيم الحاصل مع صاحب الارض بنسبة تتراوح بين الثلث والخمس للفـلاح والباقي للمالك . وتقوم الحكومة بتزويد الماء بواسطة قنوات الري لقاء مقابل بسيط ويقوم المالك أو المرابي أو تاجر المدينة بتزويد الفلاحين رأس مال التشغيل بشكل قروض موسمية عينية في الغالب بفوائد فاحشة ويقوم المصرف الزراعي بتزويد الملاك بالقروض الطويلة والمتوسـطة الاجل لشراء المكائن وتمويل أي استثمار آخر كنصب مكائن ضخ المياه في المناطق التي يتعذر فيها الري .

وقد عمـل قانون حقوق وواجبات الزراع لسنة ١٩٣٣ على أبقاء الفلاحين في الارض ومنعهم من ترك الملاك إذ نص على وجـوب تسديد الفلاح لجميع الديون التي بذمته لصاحب الارض وهو شرط مستحيل التنفيذ في الواقع ، الأمر الذي أجـبر الفلاحين على البقاء في مكانهم بفعل الديون المدورة من سنة لأخرى وبذا سلب الفلاح حق مغادرة الارض كوسيلة للضغط على الفلاح ووضع هذا النظام واجبات أخرى على الفلاحين

تتطلبها أستمرارية الانتاج كتطهير القنوات الفرعية . وترميم القناطر والسداد . . الخ فيحشد الفلاحون بشكل جماعات للقيام بهـذه الاعمال الاجبارية المجانيـــة (الحشر) . ويقـــوم ملاك الارض أو وكلاؤهم (السراكيل) بالأشراف على اعمال الزراعة واتخاذ جميع القرارات المتعلقة بالأنتاج ومنحهم العرف المحلي واحتوى القانون صلاحيات واسـعة لضبط الفلاحين وتسيير شؤون الزراعة فكانوا يستعملون حتى الضغط المباشـر وقوة القانون التي كانت في الغالب بجانبهم لأجبار الفلاح على تنفيـــذ أوامر صاحب الارض وانجاز المهمات الزراعية الملقات على عاتقـــه . وهكذا كان الاقطاع نظاماً للانتاج ولتوزيع الدخـــــل والواجبات والحقوق بين الاطراف المعنية .

٢ ـ وبالاضافة الى سيطرة طبقة كبار الملاك الزراعيين على المجتمع الريفي ، فقد سيطرت الرأسمالية على قطاع المال (البنوك والشركات) والتجارة (وخاصة تجارة الجمـــلة والمفرد وتجارة الاستيراد والتصدير والصناعات الكبيرة التى كانت قائمة (الغزل والنسيج ، الزيوت النباتية ، السمنت والسكاير) ويمكن ان نلاحظ على الرأسمالية العراقية التى كانت قائمة قبل صدور قوانين التأميم عام ١٩٦٤ .

أ ـ انها قد عاشت في ظل الحماية الكمركية وحققت بذلك ارباحاً طائلة على حساب المستهلك وهو ما يعني ان هذه الارباح الطائلة التي حققتها الرأسمالية قبل صدور قوانين التأميم كانت نتيجة للحماية الكمركية اكثر من كونها نتيجة للتقدم الاقتصادى

ب ـ انها كانت تابعة للرأسمالية الغربية المتقدمة وخاصة الرأسمالية الانكليزية والالمانية الغربية والاميركية .

ج ـ ان نشاطها قد انصرف بصفة أساسيـــة الى قطاع التجارة والاراضي والعقارات والنقل أكثر من انصرافها الى الصناعة وهو ماينفق

على ما قدمنـــا مع المصالح الاجنبية التى أستلزمت أستمرار تخصص الاقتصاد العراقي في الزراعة .

وعلى ذلك يمكن ان نخلص الى ان الرأسمالية الصناعية كانت محدودة النطاق وغير نامية بالقياس الى الرأسمالية التجارية والمالية . وقد ترتب على ذلك عدم نمو الطبقة العاملة وقلة عددها . ومما يفيد في بيان مدى سيطرة الرأسمالية على القطاع الصناعى ان نذكر ان مجموع مساهمة القطاع الصناعي في الدخل القومي كان ٤٨ر١٨ مليون دينار بالأسعار الجارية و٣١ر١٨ مليون دينار بالاسعار الثابتة في عام ١٩٥٣ إذ كان الناتج القومي الصافي البالغ ٩٥ر٢٤٣ مليون دينار وفي عام ١٩٦٣ بلغ مجموع المساهمة ٢٠ر٦٤ من مجموع الناتج القومى الصافي البالغ ٣٠ر٥٢٥ مليون دينار في ذلك العام .

ومع ذلك يمكن القول ان اهمية الرأسمالية الصناعية قد أخذت فى التزايد المستمر بعد عام ١٩٥٠ حيث أزداد الانفاق على مشاريع التنمية بعد عقد اتفاقية النفط في ذلك العام حيث ترتب على تعـديل اتفاقيات النفط وازدياد ايرادات الحكومة وانشاء مجلس الاعمار الذي خصص له ٧٠٪ من ايرادات البترول لغرض انفاقها على تكوين رؤوس أمـوال انتاجية بغية تطوير الاقتصاد القومى .

٣ ـ ويمكن ان نخلص من دراسة الملكيات الزراعيـــة الصغيرة والمتوسطة والحرف الصغيرة وصغار التجار الى ان هـذه العناصر تضم غالبية السكان والى انها محدودة الدخل وضعيفة السلطة واما عن ملكيـة الدولة فقد كانت قبل الثورة محدودة النطاق وقاصرة بصفة أساسية على توفير بعض الخدمات التقليدية .

يمكن ان نخلص من التحليل الذى قدمناه للعناصر المكونة للاقتصاد العراقى قبل ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ الى عدة نتائج هامة :

أولا ـ ان تكوين النظام الاقتصادى السابق لثورة ١٤ تموز وهو

هذا التكوين الذى ضمن السيطرة لطبقة كبار الملاك الزراعيين ولطبقة الرأسماليين قد حكم تكوين النظام الاجتماعي الذي كان قائما . فقسم المجتمع العراقي السابق على الثورة الى ثلاث طبقات وهي :

١ ـ طبقة كبار الملاك الزراعيين والرأسماليين وهى طبقه محدودة العدد استأثرت بجزء كبير من الثروة القوميه ومن الدخل القومى وسيطرت نتيجة لذلك على الحياة الاقتصادية والسياسية ·

٢ ـ طبقة صغار الفلاحين وأصحاب الحرف الصغيرة وصغار التجار والعمال في القطاعين (الخاص والحكومى) وهى طبقة كبيرة العدد ومحدودة الملكية والدخل

٣ ـ الطبقة المتوسطة · وقد كان شأنها في البلاد المتخلفه الاخرى محدودة العدد والسلطة وغير قادرة على ضمان التدرج الاجتماعى أو على حفظ التوازن الاجتماعى ولكنها مع ذلك قد اختزنت كثيراً من القيم والمباديء مما مكنها من ان تقوم بدور الطليعة القائدة للثورة العربية في العراق ·

وقد تميز هذا النظام الاجتماعى السابق للثورة بعدم عدالة توزيع الثروة والدخل وتميز بالتالي بسوء حالة صغار الفلاحين واصحاب الحرف الصغيرة وصغار التجار والعمال وخاصة بسبب استغلال كبار الملاك الزراعيين لصغار الفلاحين وبسبب استغلال الرأسماليين للعمال . وقدأدى ذلك الى اتساع الهوة بين الطبقات الاجتماعية وقد اتضح ذلك من أمرين وهما :

أ ـ التفاوت العميق في توزيع الثروة والدخل . وقد بلغ هذا التفاوت الاتساع بحيث أصبح من المستحيل على صغار الفلاحين ان يرتفعوا الى مصاف كبار الملاك الزراعيين كما اصبح من المستحيل على العمال وأصحاب الحرف الصغيرة ونظراً لضخامه رؤوس الاموال المستخدمه في

المشروعات الرأسماليه ان يرتفعوا الى مصاف الطبقه الرأسماليه وبذلك كانت الفوارق واضحه بين الطبقات مما جعل الانتقال بينها أمراً بالغ الصعوبه .

ب) لقد قامت في العراق طبقة تملك وسائل الانتاج دون ان تعمل وتحصل بذلك على دخل ضئيل . ونذكر هنا ان عـــدد الذين كانت تزيد ملكياتهم الزراعية عن ٣٠ دونم قبل الثورة قد بلغ نسبة قدرها ٩ر١٧ بالمائة يملكون حوالي ٧ر١ مليون دونم

ثانياً ـ أن النظام الاقتصادي السابق على الثورة لم يكن نظامـــاً متجانساً بل كان على العكس من ذلك نظاماً مركباً مختلطاً يتكون من عدة عناصر غير متناسقة يعود كل عنصر منهـا الى مرحلة مختلفة من مراحل تاريخ الاقتصادي العراقي وهو النظام الاقطاعـي (بصفته ثورة اجتماعية) والنظام الحرفي والنظام الرأسمالى .

ثالثاً ـ أن ضعف الرأسمالية العراقية قبل الثـورة لم يسمح بنمو الطبقة العاملة ، فقد كانت هذه الطبقة محدودة العدد وغير متكتلة ولذلك لم تكن هذه الطبقة وعلى عكس التحليل الماركسي الرأسماليـة المتقدمة ، هي الثورة الاجتماعية المكلفة تاريخياً باحداث الثورة وأمام هذا الوضع لم تكن هناك ثورة قادرة على احداث هذه الثورة الا القوات المسلحة

رابعاً ـ أن هذا التكوين للنظام الاقتصادي السابق على الثورة هو الذي استلزم قيام هذه الثورة وهو الذي حدد التغييرات اللازمة لاحداث التحول الاشتراكي كما أنه هو الذي حدد الينا الترتيب الزمني لهـــذه التغييرات ، فقد أوضح تكوين هذا النظام ، وهو هذا التكوين الذي أنصرف الى سيطرة الملكيات الزراعيه الكبيرة الرأسمالية وأن احـــداث التحول الاشـــتراكى يستلزم في الدرجة الاولى تصفية الاقطـــاع الاجتماعي والرأسمالى .

كما استلزمت الخطورة التي كانت للاقطاع بصفته قوة اجتماعية في المجتمع العراقي أن يكون الأصلاح لزراعي هو أول اجراءات التحول الأشتراكي وأما فيما يختص سياسة الثورة في مواجهة الرأسمالية فيمكن أن نردها الى مرحلتين :

اولاهما : وتمتد من ٩٥٨ حتى ٩٦٣ وقـــد تمثلت السياسة الأقتصادية فيها في حمايـة الرأسمالية وفي تشجيعها على المساهمـة في تنمية الأقتصاد القومي وذلك عن طريق الحماية الكمريـــة وعن طريق بعض الاعفاءات الكمرية وبعض الاعفاءات من ضرائب الدخل .

وثانيتهما ـ وقد بدأت سنة ٩٦٤ وتمثلت السياسة الاقتصاديـة فيها في تأميم المشروعات الهامة والرئيسية ويمكن أن نفسر هذا التغييرات السياسة نحو الرأسمالية باكثر من سبب :

١ـ الرغبة في احداث التحول الاشتراكي بخلق قطاع عام كبير يتحمل بصفة اساسية مسؤولية التنمية الاقتصادية .

٢ـ أن الرأسمالية وقـــد أخذت فرصتها فيما بين ٩٥٨ و ٩٦٤ لم تقم بالمساهمة المطلوبة منها في تنمية الاقتصاد القومي .

٣ انه لم يعد مبرراً أن تحقق الرأسمالية وهي لا تستطيع أن تعيش الا في ظل الحماية الكمركية ارباحاً طائلة على حساب المستهلكين .

خامساً ـ ان درجة مقاومة العناصر المكونه للنظام الاقتصادي السابق على الثورة للتطور ليست واحدة إذ يمكن القول ان العناصر الاقطاعيه هي أشد هذه العناصر مقاومة للتطور وذلك نظراً لبطء تغيير العلاقات الاجتماعيه القائمه في الريف . كما ان العناصر الحرفيه تبدي هي الاخرى ، ونظراً لكثرة عدد المشتغلين فيها ولضعف مستواهم الفني والمالي مقاومة للتطور وللتقدم بينما يمكن القول ان العناصر الرأسمالية كانت ونظراً لقلة عدد الرأسماليين ولكبر حجم المشروعات الرأسماليه أقل هذه

العناصر مقاومه لعملية التحول الاشتراكي .

ثالثا ــ رفض الطريق الرأسمالي :

لقد قدمنا ان الدول الغربية المتقدمة قد حققت التنمية الاقتصاديه بالأعتماد على رؤوس الأموال الخاصه أي على الطريق الرأسمالي وانها قد تمكنت من ذلك نتيجة لثلاث عوامل خاصة بتاريخها وهى :

١ ـ سبق ظهور الثورة الصناعية في هذه الرأسماليات الغربيـــه وذلك نتيجة لقيام الثورة العلميه بها

٢ ـ استغلال الرأسماليات الغربيه للطبقات العاملة في بلادها وذلك عن طريق الاحتفاظ بالأجور على الأقل في مرحلتها الأولى في مستوى منخفض

٣ ـ استغلال هذه الرأسماليات الغربية للمناطق المتخلفة المستعمرة فقد وجدت الرأسماليات الغربيه فى مستعمراتها الواسعة المصادر التي تستثمر منها المواد الأوليه اللازمه للصناعه والأسواق التي تصرف فيها منتجاتها المصنوعه كما القت بالفقر الذي كان ليقع على عمالها على هــذه المناطق المستعمرة وفي استغلالها الظروف اللازمه لنموها

ولا شك ان هذه الظروف التاريخية السابقة الذكر ، وخاصة تلك التي تتمثل في استغلال الرأسماليات الغربيه للمناطق المستعمرة وللطبقات العاملة غير متيسرة للرأسماليه في البلاد المتخلفه ، كما انها لم تعد تتفق مع روح العصر .

ونتيجة لذلك لم يعد من الممكن للبلاد المتخلفه وخاصه مـع عمق مشكلاتها الاقتصاديه والاجتماعيه ومع ضعف الرأسماليات الوليدة فيها ، ومع منافسة الرأسماليات المتقدمه لها وسيطرتها عليها ان تعتمد في تحقيق التنميه الاقتصاديه على رؤوس الاموال الخاصه . واتفاقاً مع هذا المنطق

رفضت الثورة في العراق سلوك الطريق الرأسمالي في تحقيق التنمية الاقتصادية ويمكن تفسير الرفض لهذا الطريق الرأسمالي بعدة اعتبارات اقتصادية وسياسية تعود بصفة اساسية لتخلف المجتمع .

وتتمثل الاعتبارات الاقتصادية بصفة اساسية في ضعف الرأسمالية العراقية مع ضخامــة المشكلات الاقتصادية . وفي تبعيتها للرأسماليات الغربية المتقدمه .. حيث استحال عليها ان تتخذ سياسه مستقلة عن سياسات هذه الرأسماليات الغربيه .

وتتمثل الاعتبارات السياسيه بصفـة اساسيه في أن لرأسماليـة العراقيه الوليدة لم تكن قادرة مع منافسة الرأسميات المتقدمه لها ان تعيش إلا في ظل الحماية الـكمركيه التي يتحملها المستهلك في النهاية وهو ما يعني استغلال المستهلكين لصالح قلة من الرأسماليين هذا بالأضافه الى ان الاعتماد في تحقيق التنميه على الطريق الرأسمالي على فرض امكانه يؤدي من الناحيه السياسية الى تحكم الطبقه الرأسماليه والى تعميق عدم المساواة الاجتماعية وهو مايؤدي بالتالي الى زيادة حدة الصراع الطبقي والى القضاء على الأمل في حله سلمياً .

وامام عدم امكان الاعتماد على الطريق الرأسمالي لحل مشكلات المجتمع السابق على الثورة العربيه في العراق كان على هذه الثورة ان تسلك الطريق الاشتراكى بما تضمنه الآن من حتمية الحل الاشـــتراكى فحتمية الحل الاشتراكى فى البلاد المتخلفه تنصرف الى خروج الاشتراكية من المجتمـع المتخلف نتيجة لعدم كفاية الطريق الرأسمالي ونتيجة لوجـــود قوى اجتماعيه ساهم في خلقها انتشار الافكار الاشتراكيه .

خامساً — ان درجة مقاومـة العناصر المكونة للنظام الاقتصادي السابق على الثورة للتطور ليست واحدة إذ يمكن القول ان العناصر الاقطاعيه هى اشد هذه العناصر مقاومه للتطور وذلك نظراً لبطء تغيير

العلاقات الاجتماعيه القائمه في الريف كما ان العناصر الحرفيه تبدي هي الاخرى ونظراً لكثرة عدد المشتغلين فيها وضعف مستواهم الفني والمالي مقاومة للتطور وللتقدم بينما يمكن القول ان العناصر الرأسماليه كانت ونظراً لقلة عدد الرأسماليين ولكبر حجم المشروعات الرأسماليه اقل هذه العناصر مقاومه لعملية التحول الاشتراكي ·

رابعا ـــ التحول الاشتراكي في العراق

رأينافيما تقدم كيف ان النظام السابق على الثورة كان نظاماًمتخلفاً وتابعاً وكان نظاماً مركباً من عناصر غير متجانسه ومستنداً الى سوء توزيع الثروة والدخل القوميين بين الطبقات المختلفه ورأينا أيضاً ان هذا النظام لم يكن قادراً على تحقيق التنميه الاقتصاديه والاجتماعيه وخاصة بسبب ضعف الرأسماليه العراقيه وتبعيتها للرأسماليات الغربيه المتقدمه ومع هذا الوضع كانت الثورة الاشتراكيه حلا حتمياً لمشكلات التخلف .

وحتى يمكننا ان نتفهم عملية التحول الاشتراكي يكون من الضروري ان نعرف اهم الأسس التي يقوم عليها النظام الاشتراكى فى صورته المجردة في الفكر الاشتراكى المعاصر وهي :

أولا ـ ان يتمثل غرض النشاط الاقتصادى في أشباع الحاجات الجماعيه لا في أشباع اكبر ربح ممكن وهو مايعني ان يتم تحديد الانتاج القومي كماً ونوعاً تبعاً لهذه الحاجات الجماعية لا تبعاً لأعتبارات الربح .

ثانياً ـ أن تكون وسائل تحت سيطرة الجماعة وان تحل نتيجة لذلك سلطة الجماعه محل حرية الافراد وبالتالي محل قوى السوق في تحديد الحاجات التى تشبع أي في تحديد الانتاج كماً ونوعاً .

ثالثاً ـ أن يتم توزيع الناتج القومي على أسس عادلة تستبعد استغلال الانسان للانسان ومع التسليم بان هذه هي المباديء العامه المشتركة التي يلتقى عليها الفكر الاشتراكى المعاصر في مجموعه إلا أن هذا الفكر يختلف فيما بينه اختلافاً شديداً في تحديد هذه المبادىء وخاصه في تحديد معنى سيطرة الجماعة على وسائل الانتاج وفي تحديد مضمون عدالة التوزيع بحيث لا يمكن رده مع عمق هذا الخلاف إلى نظرية واحدة. ويعود تعدد النظريات الى اختلاف الفلسفه التي تسيطر على كل منها وبالأضافه الى اختلاف الفلسفات الاشتراكيه التى تستوحيها النظريات الاشتراكيه فان التطبيق العملي لهذه الأسس العامه المشتركة التى تشكل الفكر الاشتراكى المعاصر في مجموعه قد أسهم هو الآخر في الاختلاف للنماذج الاشتراكيه المعاصرة وهكذا أدى اختلاف الفلسفات الاشتراكيه واختلاف مشكلات التطبيق في البلاد الاشتراكيه إلى قيام عدة نماذج مختلفه ومعاصرة للاشتراكيه ومثلها الاشتراكيه السوفيتيه والاشتراكيه اليوغسلافيه والاشتراكيه الصينيه.

وأمام تعدد النماذج التى يمكن ان يسفر عنها التطبيق الاشتراكى في العمل كان من الضروري ومن المنطقي ان تتحدد الاشتراكية العربيه في العراق بما يلائم المشكلات التى يعاني منها المجتمع العراقي وبما يلائم قيمه (١).

خامسا ــ ادوات للتحول الاشتراكي في العراق :

اعتمدت الثورة العربيه في العراق في أحداث التحول الاشتراكي

(١) الدكتور رفعت المحجوب : التجربه الاشتراكيه في الجمهورية العربيه المتحدة ـ بحث مقدم في مؤتمر الاقتصاديين العرب الاول المنعقد في بغداد ١ـ٧ تشرين الثاني ١٩٦٥

على عدة أدوات مختلفه ثم اختيارها والتأليف بينها في ضوء مشكلات المجتمع العربي في العراق وفي ضوء قيمه وهي بصفة أساسيه :

١ ـ وضع حد أعلى للملكيه الزراعيه حيث نصت المادة الثانيه من قانون الاصلاح الزراعي رقم ١١٧ لسنة ٩٧٠ ان لا يجوز ان تزيد مساحة الاراضي الزراعيه المملوكة لشخص أو المفوضه له بالطابو أو الممنوحه له باللزمه عن ٢٠٠٠ دونم في الاراضي الديميه وعن ٦٠٠ دونم في الاراضي المروية

٢ ـ خلق قطاع عام وقادر يتحمل المسؤوليه الرئيسيه في خطـة التنميه وذلك عن طريق قيام الدولة بانشاء مشروعات عامه جديدة وعن طريق تأميم المشروعات العامه والاساسيه هذا بالأضافه الى قصر بعض القطاعات على الملكيه العامـه وحدها وهى الهياكل الرئيسيه للانتاج (كالسكك الحديد والطرق والموانيء والمطارات وطاقات القوى الكهربائيه والسدود ووسائل النقل البحري والبري والجوي وغيرها من المرافق العامه والصناعات الثقيلة والصناعات المتوسطه والاستيراد والبنوك وشركات التأمين .

٣ ـ الاشراف على القطاع الخاص

٤ ـ أعادة تكوين العلاقات القائمه بين العمل ورأس المال بمايضمن للعمل المركز الذي يتفق مع حقيقة دوره في عملية الانتاج وذلك عن طريق

آ ـ تحديد ساعات العمل

ب ـ تحديد حد أدنى الاجور في القطاع الصناعي

جـ ـ أشراك العاملين في الشركات وفي المؤسسات الخاصـه في مجالس أدارتها

د ـ أشراك العاملين في أرباح الشركات التى يعملون فيها وذلك بواقع ٢٥٪ من صافي الارباح الموزعه

٥ ـ نشر الحركة التعاونيه بغرض تخليص صغار المنتجين وخاصه في قطاع الزراعه وصغار المستهلكين من استغلال الوسطاء وبغرض رفع الانتاج القومى وخاصه مع انتشار الملكيات الزراعيه الصغيرة نتيجة للاصلاح الزراعي وذلك ان التعاون يضمن للانتاج الصغير مميزات الانتاج الكبير

٦ ـ اعادة توزيع الدخل القومى في صالح الطبقات ذات الدخول المحدودة بما يرفع مستوى هذه الطبقات وبما يحد من التفاوت بين مختلف الطبقات وذلك عن طريق الضرائب التصاعدية عن طريق التوسع في الخدمات العامة المجانية .

الفصل الثانى

مفهوم التأميم والقطاع العام

اولا ـ تعريف للتأميم :

التأميم (وهو أهم عناصر الفكر الاجتماعي (الاشتراكي) ظل في حيز الاماني والرغبات الى ان سمحت تجربة الحرب العالمية الأولى وعلى الاخص محاولات التدخل التوجيهي للدولة التى فرضتها ظروف الأزمة الاقتصادية سنة ١٩٢٩ بان تطبقه كثير من الدول كمبدأ وسياسة اقتصادية لا كحوادث عرضيه كما كان يحدث قبل ذلك ثم جاءت الحرب العالمية الثانية وما فرضته من التدخل التوجيهي العام للدولة في المجال الاقتصادي وما سببته من الكوارث والمآسى التى أدت الى تصاعد موجات الاشتراكية اثناء المقاومة الوطنية بحيث أدت بعد انتهاء الحرب الى طوفانات من التأميمات التى شملت جميع البلاد تقريباً ولم تقتصر على نوع واحد من وسائل الانتاج أو المبادلة في المجتمع .

والدولة وهي بسبيل اقامة اقتصادها الوطني على أساس التأميم لا تلتزم بدفع مقابل للملكية الخاصة التى تؤممها إلا في الحدود وبالشروط التى تراها ان رأت ان ظروفها تسمح لها بالدفع اصلا . ومع ذلك فان التأميم يختلف عن المصادرة من جميع الوجوه ـ فبينما يبدو التأميم كوسيلة لأصلاح الطبيعة المطلقة للملكية الخاصة بان يحولها الى ملكية جماعية بقصد استعمالها لتحقيق المصلحة العليا للامة ـ نرى ان المصادرة تبدو كأجراء عقابي جنائي يقع على اشياء استعملت في التحضير لجناية أو لجنحة تلك التى تخص المخالف أو المجرم دون ماحاجة الى تحديد طبيعة

تلك الاشياء المصادرة أو وجود روابط أوسع من ذلك ، هذا من حيث الحل . اما من حيث الهدف : فلقد رأينا ان احـد عنصري التأميم هو انتقال المال الى ملكية الجماعه بقصد استخدامها فيما يحقق المنفعة العامة للجماعه لا الصالح الفردي في حين ان الهدف من المصادرة هو نكبة المجرم في ماله كنوع من العقوبه الجنائيه كالغرامة .

ويظهر التأميم كمقدمة لنظام اقتصادي جديد هو النظام الاقتصادي الاجتماعي (الاشتراكي) وهو نظام لا تتمثل فيه ثمرة ابحاث قام بها رجل واحد أو جيل واحد وانما هو يرتكز على تغيير جذري حدث في ظروف الحياة وعلى اراء اعرب عنها عدد كبير من رجال الاقتصاد والاجتماع والدين ، وهو نظام ليس غريباً على الشريعة الاسـلامية حيث يقول الرسول عليه الصلاة والسلام « الناس شركاء في ثلاث في الماء والكلاء والنار » فالتأميم نتيجة تبلور مبدأين احدهما اقتصادي والآخر اجتماعي والاول يقضي بوجوب تملك المجموع للثروات الوطنية كلها أو على الاقل ما كان منها ذا اهمية وخطر خصوصاً وسائل الانتاج والمبـدأ الثاني : يقضي بوجوب استخدام هذه الثروات فيما يحقق الصالح العام لا فيما يخدم الصالح الخاص وحده ، وهذان المبدءان هما أساس جميع النظريات الخاصة بالجماعة ، ومن ذلك كانا اساس التأميم .

وللتأميم عنصرين أساسيين يجمعان كافـة المباديء الاساسية التي أوردها علم الاقتصاد السياسي وعلم الاجتماع وعلم السياسة وهما :

١ ـ ملكية الأمة لوسائل الانتاج والمبادلة

٢ ـ استخدام هـذه الوسائل فيما يحقق صالح المجموع ولا الصالح الفردي

ويورد الاستاذ كانزاروف تعريفاً للتأميم وهو : (١)

---

(١) للدكتور عادل سيد فهيم : نظرية التأميم ص١٢١

١ ـ تحويل

٢ ـ لصالح عام ذي صفة عالمياً

٣ ـ واقع على مال معين او على نشاط بعينه

٤ ـ يستعمل أو يمكن ان يستعمل كوسيلة للانتاج أو للمبادلة بمعناها الواسع

٥ ـ ليصبح مشروعاً مملوكا للمجموعة (وتمثلها الدولة أو المحافظات او الهيئات التعاونية)

٦ ـ وذلك بقصد استعماله ـ فوراً أو في المستقبل ـ لتحقيق الصالح العام وليس الصالح الخاص

ثانيا ـ أسباب التأميم :

أ ـ الأسباب النظريه : قلنا الى التأميم هو أهم عناصر الاشتراكية وأن التأميمات الهائلة التي تمت منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية انما هي ثمرة لظروف تلك الحرب الاستثنائية التي اضطرت مختلف الحكومات لأن تتدخل لادارة الاقتصاد الوطني في مجموعة انقاذاً لها من الانهيار وحفظاً لحقوق العناصر الاجتماعية الضعيفة اقتصادياً وتأميم الصناعات الحربية ضماناً لتشغيلها وما يتفق مع المصالح العليا للجيوش المحاربة لا مع المصالح الرأسمالية الخاصه . ومن ثم انفتح الباب امام التيارات الاشتراكية (الاجتماعية) ـ وأهم عناصرها التأميم ـ كي ما تدخل الى عالم التطبيق القانوني بعد ان ظلت قروناً طويلة من عمر الانسانية حبيسة الاماني الفلسفية ثم الاقتصادية التي طالما هاجمت نظرية الملكية الكلاسيكية . بحيث انتهينا الى الوضع الحالي الذى أصبح فيه للتأميم نظرية قانونية كاملة .

فهذه التأميمات وأن كانت قد تمت في تلك الظروف الاستثنائية

التي لا تتيح وقتاً يسمح باجراء دراسات أو محاولات متعمقة ، الا أنه من جهة أخرى لا شك في انها ظروف مشحونة بالاتجاهات بـــل بالتيارات الايدلوجية الحقيقية ، وكل قوانين التأميم تنص على ذلك وقلنا أن الاساس الايديولوجـــي والنظري للتأميم يكمن في ذلك التحرر الاشتراكي (الاجتماعي) النظرية الملكية الكلاسيكية ـ فبعد أن كانت حقاً مطلقاً مانعـاً ومؤيداً للشخص على الشيء محل الملكية ـ أصبحت مجـرد وظيفة اشتراكية (اجتماعية) ثم أصبح هناك انواع عليا سامياً من الملكية ترى الجماعة في وقت من الاوقات وطبقاً لتقديرها المطلق أنها لا يمكن أن تكون محلا للملكية الخاصة وأنما هي (ملكية جماعية) لمجموع الالة ومن ثم يقوم المشرع بترجمة ذلك النظر الى عالم النظرية القانونية ويصـدر تشريعاً بتثبيت ذلك التحول (من الملكية الخاصة الى الملكية العامة) وتؤمم تلك الملكية ، وتنصب النظريات الاجتماعية (الاشتراكية) بصفة خاصه ، عن ضرورة تملك الامة لجميع وسائل الانتاج والمبادلة في المجتمع بقصد أستخدامهـــا لتحقيق المنفعة العامه العليا للجماعـــة لا المنفعه الخاصة .

ولكن كما قال ريبير في كتابه عن (النظام الديمقراطي والقانون المدني) باريس سنه ١٩٤٨[١] (أن الاستيلاء على الملكيات الخاصه يغير قانوناً من الامور اليسيرة نسبياً ولكن استغلالها هـو الامر العسير اذ يجب على الدولة استغلال تلك المشروعات الجديدة طبقاً للطريقه لاشتراكية (الاجتماعية) أي بما يحقق المنفعة العليا للامة بصرف النظر عن اعتبارات الربح والتوسع الرأسمالي للمشروع . الخ ، التي تمليها النظريات الاقتصادية الكلاسيكية ـ وهنا تبرز مشكلة البحث عن كيان قانوني مناسب للمشروع المؤمم يؤدي الى تحقيق ذلك الهدف ـ الواحد في كل مكان ـ والتابـع

---

(١) دكتور عادل سيد فهيم ـ نظرية التأميم (ص ١٣٨) .

عن الأساس النظري للتأميم الا وهو: تحويل ذلك المشروع الى مشروع اقتصادى يتمتع بنظام في ارقى مستويات التخصص والمعرفة والاتساق مع النشاط الاقتصادي الذي يمارسه وفي نفس الوقت يحوله الى اداة تحت تصرف الدولة لتطبيق سياستها العامة ويبدو أن تحقق ذلك الهدف العام للتأميم يستلزم توافر الشروط التالية :

أ ـ الابتعاد عن تحويل المشروعات المؤممة الى مرافق عامة أي تقسيمات مباشرة تابعة لادارة الدولة .

ب ـ فصل الشخصية الاعتيادية للمشروع المؤمم عن شخصية الدولة وأعطائه صفة التخصص .

ج ـ تم البحث عن كيان مناسب لذلك الشخص الاعتيادي الجديد يوفق بين الاعتبارات المتضاربة التالية :

ضرورة الانتهاء الى ترك الرقابة الكاملة للدولة على المشروع مع الاحتفاظ بميزان الاقتصاد الخاص كل ذلك مع استبعاد المضار التي تترتب على الادارة التى تتولاها الجهات الادارية

ب ــ الاسباب العملية :

ان الدراسة المقارنه لمختلف الاشكال التى تبدي فيها التأميم حتى الآن ترينا ان هناك تنوع كبير في الاشكال التى لجا اليها المشرع لتطبيق التأميم فهذه الاشكال تتدرج من الحفاظ (شكلا اكثر مماهو موضوعاً) على الصورة التى كانت قائمة من قبل فى القطاع الخاص (وخصوصاً شكل شركة مساهمه) الى تحويل المشروعات المؤممة الى مرافق عامـــه للدولة وتفسير ذلك يرجع الى :

آ) اولا للسرعه التي تم بها التأميم فى فترة من فترات الازمـــه الاجتماعيه . الامر الذي اضطر معه المشرع غالباً الى ان يتخذ كبداية

للاشكال التى ستكون عليها المشروعات المؤممه في المستقبل نفس الاشكال التي كانت للمشروعات الخاصة التى أممت .

ب) وثانياً في كون مساهمـــة الدولة في الاقتصاد على الأساس الايدلوجي للتأميم يعتبر ظاهرة جديدة نسبياً ، بل من العسير ان نجزم بانه يوجد حالياً ، اجماع معين حول هذا الموضوع (خاصة في الدول التى ظلت رأسماليه بعد التأميم كفرنسا)

جـ) ثم ان الجو الذي اجريت فيه التأميمات لم يكن يسمح عادة باجراء أي دراسات تفصيلية حول التأميم حتى ان التأميمات في بلاد عديدة ـ وخصوصاً فرنسا ودول أوربا الشرقية ـ تمت عملا قبل ان تكون موضوعاً لأي تنظيم تشريعي ، بل ان التعريف التشريعي للتأميمات قد سبق في جميع البلاد تقريباً ، تعريفها الدستوري .

وقد ترك هذا الاسلوب أثره العميق في هيكل التأميم وفى تطوره كما دفعه لفترة طويلة من الزمن بطابع الارتجال والتنافر ولم يلبث هـذا الوضع ان دفع المشرعين الى اجراء المحاولات والبحوث الجدية حـــول وسائل اعادة تنظيم مشروعات الدولة على أساس جديد مستقل .

وهذا التنظيم يـكون امراً ميسوراً في البلاد التي يقوم فيهاالقطاع المؤمم وحده (الاتحاد السوفيتى) او يكون متغلباً كما الجمهوريهالعربيه المتحدة والعراق وسوريا واغلب دون العالم التى اخـذت بالتأميم بحيث لا يكون هناك حاجة لحسبان أي حساب للقطاع الخاص بحيث يمكن وضع نظام سياسي موحـد لجميع المشروعات الاقتصاديه (وكلها تقـــريباً مشروعات دولة) بعكس الحال في البلاد التى يتصف التأميم فيها بالطابع الاختياري (انكلترا ـ فرنسا وامريكا الجنوبية) حيث يعترض مشكلة توحيد الهيكل القانوني لمشروعات الدولة وكثير من الصعاب التى ترجـع الى ضرورة مراعاة القطاع الخاص الذي له الغلبة فيها والذي يمكن ان

يكون عنصراً من عناصر المنافسة للمشروعات المؤممه .

ثم اننا نلاحظ ايضاً ، اتجاهاً واضحاً جـداً نحـو الفصل القانوني والاداري لتلك الاشخاص الاعتبارية التى تدير الحياة الاقتصادية المؤممة عن الشخصيه القانونيه للدولة ويرجع السبب الاساسى في ذلك ، الى انه من الطبيعي عندما يجري التأميم بالجملة في الحياة الاقتصاديه ان تحـدث أحياناً هزات ناشئه عن الفترة الانتقالية السابقـــه على تنظيم الاقتصاد المؤمم فالدولة لاتريد ان تعرض ميزانيتها ومن ثم قيامها المنتظم بوظائفها العامة - لمثل تلك الهزات المحتملة وذلك طبعاً الى جانب الرغبة في ادخال مزيد من التخصص والمرونة في تطوير الحياة الاقتصادية للدولة .

واخيراً نلاحظ انه أياً كان الشكل الذي اعطته تلك التشريعات لمشروعات المؤممة فانها عملت جميعاً على ربط المشروع بالدولة برابطـــة عضوية وثيقه بالرغم من استقلاله في الظاهر بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة .

ثالثاً ـــ القطاع العام في النظام الاشتراكي

يحتل القطاع العام في النظام الاشتراكى مكانة خاصة فهو القطاع الاشتراكي الذى يمثله ملكية الشعب أو الدولة لوسائل الانتاج وسيطرته عليها هذا المبدا الذي يعتبرعصب النظام الاشتراكي فالمعروف ان ملكية الشعب لوسائل الانتاج ملكية عامه وسيطرته عليها هي الخصيصة الرئيسية التي تميز النظام الاشتراكى عن النظام الرأسمالي بل هو تعتبر فى الواقع الدعامة الاولى التي تستند عليها بقية الدعامات أو الخصائص التى تميز الاشتراكية

فملكية الشعب للقطاع العام الذي يحسن ان يطلق عليهـا القطاع الاشتراكى يجمل التخطيط الشامل وهو المبدأ الثاني الذي يقـــوم عليه

الاقتصاد الاشتراكي أمراً ممكناً يحقق الاهداف التى يستهدفها التخطيط العلمي فحينما يتملك الشعب المصانع والمزارع الكبرى وغيرها من المشروعات فانه يستطيع ان يخطط انتاج هذه المشروعات تخطيطا وثيقاً ويحرك موارده الاقتصادية تحريكاً مباشراً ويخصصها للاستخدامات الاقتصادية والاجتماعية التى يريد ان يخصصها لها في يسر وبطرق مباشرة الامر الذي لايستطيع ان يقوم به عندما تكون وسائل الانتاج مملوكة ملكية خاصة حيث يتصرف صاحب المشروع طبقاً لما يريده وعلى ذلك فالتخطيط في الاقتصاد الاشتراكي الذي يوجد فيه قطاع خاص يلجأ الى طرق غير مباشرة لتخطيط هذا القطاع وتوجيهه وهي طرق ليست لها الفاعلية التامة التي تتوافر لو كانت وسائل الانتاج في يد الشعب او الدولة

وهناك مبدأ اشتراكى معروف وهي ان توزيع الناتج القومي يتم اساساً بنسبة العمل الذي يبذله الانسان في العملية الانتاجية وعلى قدر كمية العمل المبذول ونوعيته يأخذ الانسان اجراً أو نصيباً من الدخل القومى نظير ذلك العمل وبذلك فالدخل من الملكية الخاصة يعتبر ذا مكانة ثانوية بالنسبة للعمل في المجتمع الاشتراكي بل يجب ان تقل اهميته الى الحد الادنى الممكن ، وعلى ذلك فالعمل في القطاع العام الاشتراكي هو معيار توزيع الدخل في البلد الاشتراكي وبهذا نجد مبدأ آخر من مبادىء النظام الاشتراكي وهو التوزيع طبقاً للعمل على صلة وثيقة بالملكية العامه لوسائل الانتاج التي يمثلها القطاع العام أو القطاع الاشتراكى

والقطاع العام كذلك يمثل اساساً آخر من أسس النظام الاشتراكى وهو ان السلطة السياسيه والاقتصادية يجب ان تكون للجماهير العاملة ، ذلك ان هذه الجماهير هى التي تمثل حقيقة فكرة الملكية العامة او الاجتماعية وهى لذلك يجب ان تسيطر على الحياة السياسية والاقتصاديه كى تحرس الملكية الاشتراكية فهى صلب ذلك النظام ٠

وعلى ذلك لا يمكن التعرض للقطاع العام في النظام الاشتراكى على انه قطاع يمكن ان يقارن بنظيره في النظام الرأسمالي ولكن يجب التعرض له على ان النظام الاشتراكى يتجسد فيه ولا يمكن ان نتصور نظاماً اشتراكياً دون ان تكون الملكية الاشتراكية لوسائل الانتاج هى التي تعطى وسائل الانتاج جميعاً ، والجزء الاكبر والأهم منها على الاقل وان الذي يمثل هذا الدور هو القطاع العام او القطاع الاشتراكى بل ان القطاع العام هو الاشتراكية وما الملكية الخاصة لجزء صغير من وسائل الانتاج في شكل ملكيات صغيرة فى الزراعة أو في شكل ملكيات صغيرة في ميدان الصناعة والخدمات ما هى إلا اجزاء صغيرة مكملة للقطاع العام ، وتختلف الاقتصاديات الاشتراكية فى حجمها طبقاً للمرحلة التاريخية التي تمر بها أو طبقاً للظروف الموضوعية التي تجعل اقتصاداً ما يبقى عليها لأغراض اجتماعيه أو لأغراض متعلقة بالانتاج كما هى الحال في الاقتصاد العراقي .

هذه الاهمية الكبرى للقطاع العام في الاقتصاديات الاشتراكية تجعل الوحدات التى يتكون منها هذه القطاع لبنات أساسية في البنيان الاشتراكى كله وتعتبر جزءاً لا يتجزء من كيانه وتجعل كذلك تنظيم القطاع ووحداته موضوعاً اساسياً لا بد للدولة من القيام به حتى تتحقق كل وحدة ذلك الجزء من الخطة القومية التى يوكل اليها لتنفيذه وتحقيقه .

والوحدة الرئيسية في القطاع العام في القطاع الاشتراكى هي المشروع العام وهى وحدة مستقلة استقلالا قانونياً ولها شخصية معنوية وتنتج نوعاً معيناً أو انواعاً مختلفة من السلع والخدمات والقاعدة التى يتخصص المشروع في انتاج سلعة معينة او مجموعة متقاربة من السلع واحياناً تضم المشروعات التى تنتج منتجات متماثلة او متكاملة الى مؤسسات

نوعية لكي تشرف المؤسسة عليها وتديرها وتخطط انتاجها وتراقب اراءها وتنفيذها لاهداف الخطة القومية .

ويمكن تقسيم المؤسسات العامة في الدول الاشتراكية بصفه عامة الى نوعين .

النوع الاول : وهو أن المؤسسة تعتبر وحدة مديرة فقط للمشروعات التي تخضع لاشرافها . فهي تتولى شؤون تلك المشروعات دون أن تقوم هي بالانتاج ، ويقتصر دورها كما سبق القول على التخطيط والتوجيه و لاشراف و لرقابة والتحويل وهذا النوع هو الموجود في العراق والجمهورية العربية المتحدة .

وهناك نوع آخر من المؤسسات يوجد في بعض الدول الاشتراكية الى جانب النوع الاول هو وجود مشروع كبير منتج لنوع معين من المنتجات والى جانبه توجد عدة مشروعات صغيرة تعمل في نفس النوع من الانتاج ، وفي هذه الحالة يكون المشروع الكبير والمشروعات الصغرى بمثابة مؤسسة او يعتبر « مشروعاً مركباً » ويتولى المشروع الكبير هنا الاشراف والتوجه والتخيط والرقابة بالنسبة لهذا النوع من النشاط الاقتصادي سواء كان من انتاجه هو أو من انتاج المشروعات الصغيرة .

وتقسم المؤسسات والمشروعات العامة الى وزارة انتاجيه معينة تتولى توجيه الانتاج في فرع من فروع الاقتصاد القومى كما هي الحال في العراق ومصر وفي بقية البلاد الاشتراكية

رابعا ــ نطاق القطاع العام :

لنبدء باستعراض التطبيقات الاشتراكية والقانونية الذي

يحـــدد نطاق القطاع العام وسيتبين من الاختلاف الكبيرة في أسس وتحديد وسائل الأنتاج التى تخضع للتأميم وتلك التى لا يشملها.

فالاتحاد السوفيتى مثلا انفرد بالتأميم الكامل للارض. ونجد أن القاعدة في المجال الصناعى كانت تأميم الشركات والمشروعات التى تستخدم عدداً من العمال يزيد عن حد معين (اختلف من بلد لآخر ومن فترة لأخرى) أما فى العراق فقد كانت القاعدة فيما عدا حالة البنوك وشركات التأمين هي التحديد المباشر لكل شركة أو مشروع يخضع للتأميم وكان قانون التأميم الاساسي رقم ٩٩ لسنة ١٩٦٤ الذي اصطحب عند صدوره بقائمة شركات ، ثم جرى العمل في قوانين التأميم اللاحقة على ذكر شركات جديدة ينطبق عليها القانون المذكور ومن ناحية أخـــرى تشمل كل التطبيقات الاشتراكية اشكالا اخرى للملكية غير ملكية الدولة فالاتحاد السوفيتى بعد خمسين عاماً من الثـورة يعرف الى جانب ملكية الدولة ، ملكية تعاونية (الكولخوزات) بـل وملكية فردية لوسـائل الانتاج في حدود قطعة الارض والماشية التى يحوزها حيازة فرديه كل عضو في تعاونية زراعية (كولخوز) وفى بولندا نجد ان حوالي ٨٠ بالمائة من الاراضي الزراعي ملكية خاصة لأسر الفلاحـــين الذين يزرعونها بايديهم . أما في العراق فان حدود القطاع العام غير واضحة وكذلك الحال بالنسبة للقطاع التعاوني فهي بعيدة كل البعد عن الوضوح رغم أهميته البالغة وأخيراً فان الرأسمالية الوطنيه تثير بصفه دوريه المخاوف الـــتى تنتابها لعدم اتضاح مفهوم (عدم الاستغلال) مما يجعلها لا تعرف الى أي حد يمكن أن ينمو المشروع الرأسمالي لكل هذا لا بد اذن من أن نعود الى ابراز المعيار العلمي الذي يحـــدد المشروعات التى لا بد ـ من الناحية الناحيه الاقتصادية ـ أن تكون في ملكية الدولة ثم نبحث غيرها من المشروعات التى لا ينطبق عليها هذا المعيار . ولا بد من الاشارة هنا الى

أن اساس الملكية الاجتماعية هو الطابع الاجتماعي للانتاج ، ويمكن على هذا الأساس ان نقول ان حدود القطاع العام تقف عند استيعاب الشروط التي يكون فيها الانتاج اجتماعياً ولكن المهم بالدقة هو تحديد هذا الطابع الاجتماعي تحديداً علمياً ، ويقدم الاستاذ شارل بتلهيم معياراً مزدوجاً لتحديد الطابع الاجتماعي للانتاج . فهذا الطابع يرجع الى التوسع المستمر في التقسيم الاجتماعي للعمل في المجتمعات الحديثة وما يتفرع عنه ويلازمه من توسع في التقسيم الفني للعمل واساس التقسيم الاجتماعي للعمل « التخصص » هو المبادلة بين فروع الانتاج المتزايدة العدد ، ونتيجته هو تزايد اعتماد كل فرع منها على فروع اخرى وبالتالى الاعتماد المتزايد لكل وحدة انتاجية على عدد متزايد من الوحدات الانتاجية وهو مايعبر عنه بتزايد درجة الاعتماد المتبادل لوحدات الانتاج بعضها على البعض الآخر Interdepe اما التوسع في التقسيم الفني للعمل فانه يضعف باستمرار دور العامل الفرد في السلعة النهائية .وعلى ذلك فالطابع الاجتماعى للانتاج يتوقف كما يقول الاستاذ بتلهيم على :

اولا ـ عدد فروع الانتاج (او الوحدات الانتاجية) التي يعتمد عليها الانتاج في الفرع موضوع الدراسة ولنأخذ مثلا من واقعنا . في مستهل القرن الحالى مثلا كنا نجد ان زراعة الفلاح الفقير (في حدود عشرة افدنة) تكاد تعيش في معزل عن قطاعات الانتاج الاخرى . فهو يعتمد على عمل افراد اسرته ويملك الحيوان الذي يستخدمه في الانتاج (حمار ، بقرة) ويستخدم مخلفات ماشيته كسماد . ويحتفظ بالبذور من محصول الموسم السابق وتقتصر احتياجاته من مستلزمات الانتاج على حديد المسحاة الذي يصنعه حداد القرية . وانتاجه يتجه اساساً الى توفير طعام اسرته (الحنطة والشعير) وماشيته (البرسيم) وهو لا ينتج محصولا تجارياً كالقطن او الشوندر . وهكذا نرى الطابع العائلي الواضح لهـذا

الأنتاج . فاذا انتقلنا الى صناعة السيارات نجد انها تعتمد على انتاج صناعة الحديد والصلب والاطارات والصناعات الميكانيكية والهندسية وصناعة الزجاج . وصناعة المعدات الكهربائية والصناعات الكيماوية التى تنتج فرش السيارة . الخ وبعض ما يلزم لصناعة السيارات من سلع وسيطة يتم انتاجه من وحدات مختلفة من داخل فرع الصناعة الواحدة وبعضه الآخر يستورد من الخارج . وهذه الصناعة الموجودة في بعض الدول النامية كالجمهورية العربية المتحدة مثلا يفترض فيها ان تغطى كل حاجات الجمهورية من سيارات النقل والاوتوبيس وسيارات الركوب من احجام مختلفة ثم تصدير فائض منها للخارج . وهكذا يتبين الى اي حد تتوقف حياة مصنع السيارات على أنشطة تتم في قطاعات متعددة من الاقتصاد القومى يتأثر بها ويؤثر فيها ولذلك فالطابع الاجتماعى لهذا الانتاج واضح كل الوضوح . فالوجه الاول من المعيار الذي يقدمه الاستاذ بتلهيم يجعل الطابع الاجتماعى لأنتاج وحدة انتاجية معينة يتوقف على مدى اعتمادها من حيث وسائل الانتاج على عدد متزايد من الوحدات الانتاجية الاخرى وهو يسوق مثلا على ذلك من الزراعة يستند فيه الى ابحاث قام بها اثنان من الاقتصاديين السوفيت ونشرت نتائجها في مجلة « قضايا اقتصادية » السوفيتية فى ١٩٦٣ وتبين انه في كل انتاج زراعى قيمته ١٠٠٠ وحدة نقدية تدخل - مباشرة « بشكل غير مباشر - منتجات صناعية قيمتها ٦١ فى ايطاليا ، ٧٨٫٣ في فرنسا ، ٨٨٫٨ فى الاتحاد السوفيتي ، ٨٩٫٩ في انكلترا و١٠٨٫٧ في الولايات المتحدة الاميركية . وهذه المنتجات بالطبع ترد من قطاعات صناعية مختلفة : البترول ، الكهرباء ، الصناعات الهندسية ، الصناعات الكيماوية .

ثانياً - عدد مستهلكي انتاج فرع الانتاج موضوع الدراسة وبصفة خاصة اولئك الذين يجرون عليه استهلاكا انتاجياً (اي يستخدمونه

كسلعة وسيطة في الانتاج) وهذه الظاهرة تقاس اقليمياً ونوعياً . فثمة فرق واضح بين وحدة انتاجية يستهلك انتاجها بالكامل محليـــاً (مثل زراعة الخضراوات التي تغذي سوق مدينـــة بغداد . واخرى يستهلك انتاجها في مناطق واسعة ، ويستخدم في وحدات انتاجية لاتربطها لهـــا رابطة مباشرة . ومن ناحيـة اخرى يتفـاوت عدد فروع الانتاج التي تستخدم انتاج فرع معين فمنتجات مناجم الفوسفات تستخدم في صناعة السماد او تصدر اما منتجات الصناعة البتروكيماوية فانها تستخدم في كافـة فروع الانتاج تقريباً وعلاقة كل فرع من فروع الانتاج بالفروع الاخرى اصبحت اليوم ميسرة المعرفة بفضـل جداول (المدخـلات والمخرجات) Iuput - Outpüt التي تبين نسبة ما يدخل في انتاج كل قطاع من انتاج القطاعات الاخرى على اساس الدراسة الفعلية لنشاط تلك القطاعات من سنة الى اخرى .

وغني عن الذكر ان المعيار المزدوج الذي يقترحه الاستـاذ بتلهيم يفترض ان تأكيد الطابع الاجتماعي لانتاج وحدة معينة يعني بالضرورة زيادة حجمها ولكن ميزته هو انه لايقف عند هذا الدليل الشكلي الذي اثار مشكلات كبيرة حول كيفية قياسه : حجم رأس المال المستثمر ، عدد العمال قوة الآلات ، الطاقة المستهلـكة . . والنتيجة على كل واحد واحدة وهي ان التأميم من الناحيه الاقتصادية يجب ان يقتصر على المشروعات التي يكون فيها ذا طابع اجتماعي واضح . وليس هذا التحديد ترفا عقليا او حرصا مبالغا فيه على مفاهيم نظرية وانما هو وليد احترام القوانين الاقتصادية الموضوعية . فالطـابع الاجتماعي للانتاج هو وحـده الذي يجعل المجتمع ممثلا في الدولة اقدر من الافراد على تسيير المشروعات . اما حيث لايظهر هذا الطابع الاجتماعي فان الدولة تعجز عن الادارة الفعالة للوحدات المؤممة وربما كان خير دليل على ذلك ما حدث في الاتحاد السوفيتي فقد كان من

اول اجراءات ثورة اكتوبر ١٩١٧ مرسوم تأميم الأرض . ولكن لينين اعاد حق توزيع حق الانتفاع بها للفلاحين. ثم جرى بعد ذلك انشاء مزارع دولة (سوفخوز) وتجميع الفلاحين المتوسطين والفقراء في تعاونيات . وحتى الآن مازال الشكل التعاوني هو الاساس في استغلال الارض في الاتحاد السوفيتي . حقا ان ملكية الارض من الناحية القانونية الخالصة بيد الدولة (ولكن الاقتصاديين السوفيت انفسهم لايعلقون أهمية كبرى على هذا الوضع القانوني ويرون ان الطابع المميز للزراعة السوفيتية هو (الملكية التعاونية) التي ينص عليها الدستور ويوفر لها اسباب الحمايه ويعتبرها من صور الملكيه الاجتماعيه . والمهم هنا ليس هو جانب الصراع الاجتماعى الذي دار حول الأرض (فنحن نلتزم بمناقشة اقتصاديه خالصه) وانما هو ان درجة نمو قوى الانتاج في الزراعه السوفيتيه لم تصل بها الى درجة من الانتاج الجماعى تمكن الدولة من تسييرها مباشرة كما تسير المشروعات الصناعية ولو أصرت الدولة على تسييرها مباشرة كما تسير المشروعات الصناعيه لكانت النتائج فيما يتعلق بالانتاج بالغة السوء ولذلك فان الشكل التعاوني هو الذي يتناسب مع درجة نموها ويحصل منها على افضل انتاج ممكن في المستوى الحالى لقوى الانتاج وعلى العكس نرى ان تقدم قوى الانتاج في الزراعه الامريكية قد جعل الوضع السائد فيها هو المزارع الشاسعه التي تعتمد على الانتاج الآلى . وان هذا التطور لم يتم فقط فى المناطق غير المأهولة في وسط الولايات المتحدة وغربها بل انه تم كذلك عن طريق تصفية اعداد ضخمه من الملاك الصغار والمتوسطين في شرقيها تماما كما قضت الصناعه الآليه على اعداد ضخمه من الصناع الحرفيين » وهكذا نرى - بمعيار بتلهيم - مدى وضوح الطابع الاجتماعى للزراعة الامريكيه ولذلك فان التأميم فيها يمكن ان يكون حلا مقبولا علميا وبنفس المعيار يمكن ان نرى ان قيام تجربة الاصلاح الزراعى عندنا

على التوزيع على المنتفعين بدلا من التأميم تتفق تماما مع درجة نمو قوى الانتاج فى الزراعه العراقيه ، ولكن ينبغى التنبيه عند هذا الحد الى ان حديثنا مقصور على المعيار الاقتصادي للتأميم ، ويجب ان نضيف ان السلطه الثورية يمكن فى ظروف معينه ان تلجأ الى التأميم لأسباب سياسيه متعلقه بالتحرر الوطنى او بالصراع الاجتماعي ، كتأميم كل المصالح الاجنبية الاستعماريه الذي يمكن ان يشمل مشروعات صغيرة او تأميم او مصادرة أملاك من يقومون بنشاط معاد للثورة ، وهناك ايضا ظروف قصر النشاط في قطاعات معينه على الدولة ، مثل استغلال الثروة المعدنيه او أعمال البنوك والتأمين مما يؤدي الى الاستيلاء على بنوك صغيرة او مشروعات صغيرة للتنقيب عن المعادن واستغلالها وفي جميع هذه الاحوال يوجد مايبرر هذه الاجراءات ، فهى تستهدف التحرر الوطنى وتدعيم السلطة الثوريه وكلاهما شرط ضروري للتنميه والبناء والاشتراكيه ، فنحن اذن لسنا بصدد اعتبارات غير اقتصاديه تضر بالاقتصاد ، وانما لابد ان يكون واضحا ان الدولة لايمكن ان تسير تسييراً فعالا وحدات الانتاج الصغيرة التي تؤول اليها لاسباب غير اقتصاديه يكون الحل عندئذ هو تصفيه تلك الوحدات(١)

تلك اذن حدود القطاع العام ، ولكي تكتمل الصورة لابد من بيان القطاعات الاخرى التي تعيش بجواره والتي يتعين عليه ان يلعب ازاءها الدور القيادي ولاسيا القطاع التعاونى . فهذا القطاع جديد على حياتنا الاقتصاديه يحيط به ضباب شديد ، وهو من ناحيه اخرى لم يحظ من الباحثين ومن الكتاب بنفس القدر من الاهتمام الذي لقيه القطاع العام واول ما ينبغى ان نبرزه هو الخلاف في الطبيعه بين التعاون في ظل

---

(١) المصدر السابق (ص١٦)

الرأسماليه والتعاون في اطار بناء الاشتراكيه ، فالحركة التعاونيه قديمه قدم الحركه الاشتراكيه وكثيراً ما حاولت ان تكون بديلا لها . ولكن التعاون في ظل الأشتراكية يكتسب محتوى جديداً تماماً ، فالتعاون في نطاق الاقتصاد الرأسمالي قام في البدايه على محاولة الاستغناء عن الرأسمالي وبالتالي سار في اتجاهين : التعاون الاستهلاكي الذي يستهدف الاستغناء عن تاجر التجزئه وأحياناً تاجر نصف الجملة . وقد نجح هذا الشكل بنوع خاص في انكلترا التي كانت مهده . ومرد نجاحه هو انه يحـارب أضعف حلقة في النظام الرأسمالي ألاوهى التاجر الصغير . أما الاتجاه فهو التعاون الانتاجي الذي يستهدف الاستغناء عن الرأسمالي كمنظم في المشروع الصناعي . وقد أخفق اخفاقاً بعيداً لان العمال يتعـذر عليهم عادة أن يجمعوا رأس المـال اللازم لانشاء مشروع صناعي ذو حجم معقول ولايجـدون لدى البنوك الائتمان المطلوب . تعاونيات الانتاج النادر التي نجحت في التغلب على هذه هذه الصعوبات تحولت الى شركات رأسمالية بان أقفلت عضويتها ورفضت معاملة العمال الجدد كأعضاء كاملي الحقوق يستوون مع الاعضاء القدامى ويشاركون في اقتسام العائد على قدم المساواة معهم بغير تمييز إلا مقدار مايقدمه كل من عمل . وبالعكس انتشر في النصف الاول من القرن الحالي نوع جديد من التعاونيات هو تعاونيات صغار الرأسماليين أو صغـار المنتجين التي تنشط أساساً في مجـالي شراء مستلزمات الانتـاج وتسويق المنتجات لما تحتله من قوة مساومة تفوق بكثير قوة كل عضو على حدة . وقد توسعت بعض الجمعيات التعاونية الاستهلاكية رأسياً بالدخول في ميدان انتاج بعض السلع الاستهلاكية ، وتوسعت كذلك جمعيات صغار المنتجين في اتجاه اجراء عمليات التصنيع اللازمة لتحسين تسويق المنتجات (كانشاء مصانع حفظ الخضروات والفواكه) والجمعيات الاستهلاكية تحقق عائداً فى حدود القضاء على ربح تاجر التجزئه . أي انها لاتحقق قيمة

مضافة بالمعنى الدقيق ، وبالتالي فان هذا العائد يتم توزيعه بنسبة مشتريات كل عضو لأنه في الاصل قد أخذ منه حين باعت الجمعية بسعر السوق. اما جمعيات صغار المنتجين فان توزيع العائد فيها يتم على أساس ملكية اعضائها التي تحكم ما يأخذونه من الجمعية من مستلزمات انتاج او ما يقدرونه لها من منتجات تتولى تسويقها وبالتالي فهي تبتعد تماماً عن مبدأ الغاء الربح الذي قامت عليه تاريخياً حركة التعاون. أما في الاطار الاشتراكي فالمقصود بالقطاع التعاوني هو ذلك القطاع الذي يتميز بالملكية المشتركه لوسائل الانتاج كلها او معظمها وبتوزيع العائد على أساس كمية العمل الذي قام به كل عضو.

وهذه الملكية المشتركه شكل من أشكال الملكية الاجتماعية يتناسب مع درجة معينة من تطور قوى الانتاج ولذلك فهي ليست غرضاً في ذاته ولا يمكن ان تفرض فرضاً وانما تنشأ الحاجة اليها من الرغبة في تطوير اسلوب الانتاج كالانتقال مثلا من صناعة حرفية الى صناعة تستخدم الآلات. والواقع ان الصناعة الحرفية لا تستطيع ان تقاوم طويلا انتشار الصناعة الآلية ولذلك فانها في ظل الاقتصاد الرأسمالي تندثر ويتحول الصناع الحرفيون المفلسون. [إ]ان هذه الصناعة اندثرت تماما في بلد مثل الولايات الولايات المتحدة او انكلترا اللهم الا من عدد محدود من الخياطين الذين تبقى عليهم اجورهم الباهظه التي تجعل منهم صناع ترف لا تملكه إلا نسبه ضئيلة جداً من المستهلكين أما الغالبيه العظمى من هؤلاء المستهلكين فانهم يقنعون بالملابس الجاهزة التى تنتجها مصانع آليه كبيرة. وفي بلد يبنى الاشتراكية لا يكون هناك اي معنى في جمع الخياطين في جمعية تعاونيه اذا ظل كل منهم (يفصل) الملابس لعملائه. وانما يكون تجميعهم له مايبرره اقتصاديا اذا كان الهدف منه هو استخدام الآلات والتحول الى انتاج الملابس (الجاهزة) فبهذا الشكل يتطور الانتاج دون ان يخضع

الخياطون لاستغلال رأسمالي حقاً انهم سيحصلون على عائد بنسبة عملهم ولكنهم في الأصل يعتمدون على العمل في كسب دخلهم وهم يعيشون في مجتمع يجعل من العمل أساس الملكية . وفي ضوء هذا المفهوم نرى ان اسم التعاون يطلق عندنا وبالطبع لا يملك أي واحد منهم ثمن شراء الآلات اللازمة (وإلا لتحول الى رأسمالي) وانما سيشتركون جميعا في شرائها ، وبالتالي ستكون ملكية مشتركة لهم ومن هذا المثل يتضح ان التعاون في ظل الاشتراكية يولد عن الرغبة في تطوير وسائل الانتاج ، ويتمثل في ملكية مشتركة لهذه الوسائل . ويقوم على فكرة توزيع العائد على أساس العمل وليس على أساس الملكية .

فالتعاونيات وحدات انتاج ليس للانتاج فيها الطابع الاجتماعي المتقدم الذي يؤهلها لأن تكون جزءاً من القطاع العام واعضاؤها هم أقدر الناس على ادارتها .



الفصل الثالث

نشوء وتطور القطاع العام
في العراق

اولا ــ مقدمة :

ازدادت أهمية القطاع العام في العراق خلال السنوات الأخيرة وأصبح يحظى بالقدر الأكبر من الاهتمام العميق على مختلف المستويات لانه الدعامة الرئيسية للنظام الاشتراكي وأداته في تحقيق الانطلاق لقوى الانتاج ·

والقطاع العام هو كل مايمتلكه الشعب ملكية جماعية ويموله وتقوم الحكومة وكيلة عن الشعب ومفوضة منه بادارته وتوجيهه والاشراف عليه لصالح الشعب وتحقيقاً لأهدافه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، اما منفردة او بالاشتراك مع ممثلين منتخبين للعاملين المنتجين ·

والقطاع العام بهذا الفهوم يتسع ليكون المستويات القيادية السياسية العليا ومجلس الامة والادارة والمصالح والوزارت والمجالس البلدية والمحافظات والمستشفيات والمدارس والمعاهد والجامعات والمرافق العامة ودور الشرطة وثكنات الجيش والقوات المسلحة والكنائس والسفارات في خارج الوطن والهيئات العامة والمؤسسات النوعية العامة والمصانع الانتاجية التوزيعية وشركات ومديريات ومصالح النقل والمواصلات وكل التنظيمات والوحدات الانتاجية الخدمية والسلعية الاخرى التى يشملها القطاع العام .

ثانيا ـ القطاع العام قبل عام ١٩٦٤

كان في العراق قطاع عام قبل صدور قوانين التأميم عام ١٩٦٤، كما يوجد اليوم في كل بلدان العالم الثالث حتى تلك الخاضعة للاستعمار والاستعمار الجديد والتي تنبذ الاشتراكية وتؤمن (بالمشروع الحر). وربما كان تحديد سمات القطاع العام في بلادنا قبل ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ خير مقدمة لفهم ماسنعرض له فيما بعد عن الفرق بين القطاع العام في نظام رأسمالي . ويمكن في تقديرنا حصر تلك السمات في امرين هامين : الاول، ان وجود القطاع العام كان استثناءاً تمليه ضرورات والثاني هو انه حيث وجد كان في خدمة الاستعمار والطبقات الاجتماعية السيطرة .

لقد كان تسلسل الاستعمار الى بلادنا ثم دخوله اياها ممثلا مقترناً بالعمل الدؤب على غرس اعظم قيم الرأسمالية الغربية « الملكية الفردية والمشروع الحر » فالملكية الفردية لوسائل الانتاج كقاعدة للنظام الاجتماعي لم تستقر نهائياً في بلادنا الا بصدور القانون في اعقاب الاحتلال البريطاني بعد الحرب العالمية الاولى . وبعد الاحتلال قام المحتل البريطاني بتأسيس بعض المشروعات العامة مثل السكك الحديد والكهرباء التي كانت تديرها شركة انكليزية ، ولا عجب في ذلك فالرأسمالية الاوربية كانت في هذا الوقت في عنفوان ازدهارها وكانت الشركات الرأسمالية تنهض في غرب اوربا بكافة نواحي النشاط الاقتصادي . ولكن اوضاع الاقتصاد العراقي المتخلف ـ التي حرص الاستعمار على الابقاء عليها ومفاقمتها لم تكن تسمح بتكوين طبقة رأسمالية عراقية متطورة تنهض بكل ما يلزم لتسيير عجلة الاقتصاد القومي في الحدود التي يريدها المستعمرون والاقطاعيين ولذلك كان لابد ان تقوم الدولة في بلادنا بالاعمال الانتاجية المتعلقة بالبنيان

الاساسي للاقتصاد Intrastaucture التي لابد من توافرها والتي لاتدر ربحاً مباشراً او كبيراً ويغري بعض المغامرين الاجانب. ومن ثم ينشأ عند ناقطاع عام ولكنه نشأ ليخدم سادات ذلك العصر من المستعمرين والاقطاعيين ولم ينشأ ليكون اداة تنمية حقيقية ، ويمكن ان تتضح هذه الصورة في جلاء كبير على ضوء بعض الامثلة .

« لقد اخرج المشرع العراقي كثيراً من المرافق التي كانت تديره السلطة المركزية ادارة مباشرة من الادارة الوظيفية الى ادارة المنظمات كاسالة مياه الشرب وزراعة التبغ وصناعة الالبان والتعليم العالي ثم البرق والبريد والاذاعة والتلفزيون. واستخدمت كثيراً في المؤسسات التي هي في الاصل اعمال خاصة يقوم بها الافراد او الشركات مثل لجنة تنظيم تجارة الحبوب التي سماها اخيراً بالمصلحة ومصلحة نقل الركاب ، ومصلحة تجارة الجلود والمنتجات الحيوانية ومصلحة السكك الحديد وشركة التأمين الوطنية (١)

لقد انشئت جمعية التمور بموجب القانون رقم ١٩٣٥/٣٨ ولجنة تجارة الحبوب بموجب القانون رقم ١٩٣٩/٣٢ وشركة التأمين الوطنية التي انشئت بالقانون ١٩٥٠/٥٦ وجمعية الجلود التي انشئت بالقانون رقم ١٩٥١/٢٠ وانتهت بمصلحة تجارة المنتوجات الحيوانية بالقانون رقم ١٩٦٢/٤٥ ومصلحة زراعة التبغ وتجارته التي انشئت بقانون انحصار التبغ رقم ١٩٣٩/٣٥ وشركة دار الجماهير للطباعة والنشر التي انشئت بالقانون ١٩٦٣/٦٠ (دار الجمهورية) .

ولم تكن مهمة الحكومة اذذاك انشاء مؤسسات تجارية حكومية بالمعنى المقصود الآن من فكرة المؤسسات العامة وانما كان قصدها ايجاد

---

(١) حامد مصطفى : النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم في القانون العراقي (ص٦٥-٦٦)

الاسواق التجارية لبيع المنتوجات العراقية وتدخل الحكومة في تحسين نوعها وتنظيم عرضها لما في ذلك من اثر في انعاش ايرادات الحكومة ومنع المضاربات. والحكومة بما لها من قوة مالية اقدر من الافراد على الوصول الى هذه الغاية . ومما يدخل في هذا النوع من المؤسسات منشآت النقل والمواصلات والمرافق التي تحولت الى شكل مصالح عامة ذات غرض تجاري (١) .

فمن الاولى مصلحتا الخطوط الحديد والموانىء اللتان كانتا ملكا للحكومة البريطانية التي انشأتهما ابان الحرب العالمية الاولى واشترتهما الحكومة العراقية بالاتفاقيتين المعقودتين سنة ١٩٣٦ و١٩٥٢ ومصلحة نقل الركاب في العاصمة المؤسسة بالقانون ٣٨/١٩٣٨ وشركة النقل البحري المنشأة بالقانون ٧٦/١٩٥٢ ووكالة الانباء العراقية المؤسسة بالقانون رقم ١٥٨/١٩٥٩ ، ومصلحة الخطوط الجوية العراقية المنشأة بالقانون رقم ٧/ ١٩٦١ ومصلحة البريد والبرق والتلفون التي تحولت من شكل مديرية البريد والبرق العامة بالقانون ٨١/ ٩٦٣ الى شكل مصلحة عامة .

اما مشاريع المصالح العامة فهي اكثر من ذلك ـ وفي مقدمتها المشاريع التي يدخلها بعض الكتاب تحت اسم المؤسسات الادارية ومن أقدمها مصلحة اسالة الماء لمدينة بغداد ثم شرعت بالقانون ١٠٤/ ١٩٣١ ومصلحة انارة بغداد التي كانت بادارة شركة اجنبية ثم تحولت الى مؤسسة بالمرسوم رقم ٥٥/١٩٥٥ والقانون ٤٢/ ١٩٦٤ ومصلحة المجاري المنشأة بالقانون ٣٧/١٩٥٥ ثم القانون ٨٩/١٩٦٣ (٢)

---

(١) انظر القانون رقم ٣٣/١٩٦٥

(٢) حامد مصطفى المحامي ـ النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم في القانون العراقي (ص ٧٣)

وهناك قطاع مهم في الاقتصاد القومي ادخـل ضمن القطاع العام الا وهو القطاع النفطي ويدخـل في ذلك المصالح المنشأة بقانون تنظيم شؤون النفط التي تعتبر بمثابة مؤسسة عامة ذات وظائف متعددة ، فقد انيط بالمجلس المؤسس بهذا القانون عــدد من المجالس والمصالح هى : مــديرية شؤون النفط ، مجلس ادارة النفط ، مصلحة مصافي النفط الحكومية ومصلحة توزيع المنتجات النفطية واية مصلحة اخرى تنشأ لاغراض ادارة شؤون النفط استناداً الى هذا القانون من ذلك المصلحة المنشأة بالقانون ١٣/١٩٦١ باسم مصلحة التخطيط والانشاءات النفطية واخيراً اصدرت الحكومة العراقية القانون رقم ١١/١٩٦٤ الذي اسست به شركة النفط الوطنية العراقيه وخلق لها شخصية قانونية مهمتها التحري عن النفط والمواد الهايدرو كاربونية الطبيعية وانتاج النفط ونقله وتصنيعه وتوزيع منتجاته والاتجار بها داخل العراق وخارجه وخــول القانون الشركة ان تنشىء شركات فرعيـة وان تساهم في شركات اخرى وحدد عملها فـيما وراء الاراضى المخصصة لشركات النفط وفقاً للقانون رقم ١٩٦١/٨٠ . وجعـل راسمال الشركة خمسة وعشرين مليون دينار قابلا للزيادة ولها حق الاقتراض بضمان الحكومة . ويدير الشركة مجلس مؤلف من موظفين وغير موظفين يختار مجلس الوزراء له رئيساً .

ثالثا ـ مراحل تطور القطاع العام بعد ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨

يمكن تحديد المراحل التي مر بها القطاع العام بعد ثورة ١٤ تموز سنة ١٩٥٨ وحتى صدور قوانين التأميم في ١٤ تموز ١٩٦٤ بما يلي :

١ ـ الدولة وتنظيم التخطيط (١٩٥٨ ـ ١٩٦٤)

لقد كان لابد ان يتغير هذا الوضع بعد ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ . فالحكومة بعد الثورة كانت تستهدف منذ البدايه تنمية الاقتصاد القومى ورفع مستوى معيشة جماهير الشعب . ولكن الاطار الأمثل لتحقيق هذا الهدف على أفضل وجه لم تكن عناصر مكتملة منذ الوهلة الاولى فقد كانت الحكومة تريد ان يشارك رأس المال الخاص المحلي والاجنبي في عملية التنميه لتضمن لها وفرة الموارد واتساع الخبرة وسرعة المعدلات وكان هذا الاعتبار يستدعي توفير ضمانات معينة لرأس المال وبصفة خاصة الابتعاد عن التأميم .

ولكن الحكومه كانت تدرك منذ البداية انه لابد من حد أدنى من « الاصلاحات الهيكلية » لكي تدب الحياة في الاقتصاد العراقي . ومن ثم كان من أول اجراءاتها اصدار قانون الاصلاح الزراعي الاول . وهو اجراء كانت تمليه ضرورات التنمية بقدر ما كانت تلح بشأنه اعتبارات العدالة الاجتماعيه . فالملكية الزراعية شبه الاقطاعية عقبة في سبيل التنميه تستوعب الجزء الأساسي من الفائض الاقتصادي القومي الذي يبدده كبار الملاك فى الاستهلاك . كما انها كانت تجتذب رؤوس الأموال باستمرار نظراً للارتفاع المستمر في ريع الأرض مما كان لايترك نصيباً كبيراً للاستثمار في الصناعه . وقد أثبتت الأحداث ان عملية الاستيلاء والتوزيع استغرقت زمناً طويلا نسبياً . وهكذا نشأ عندنا لأول مرة قطاع عام في الزراعة ، محدود النطاق ، ذو طابع مؤقت ولكنه قطاع عام على كل حال .

وفي الوقت ذاته رأت الحكومة ان مشاركه رأس المال الخاص في

التنمية لا يمكن ان تمني ترك هذه القضية الحيوية لتلقائية المستثمر الفرد بل ان على الدولة ان تدرس أهم مشروعات التنمية وان تختار من بينهـا وتعمل على المبادرة بوضعها موضع التنفيذ وعلى هذا الأساس فقد انشيء مجلس التخطيط عام ١٩٦٣ الذي حددت اختصاصاته في وضع خطة التنمية الاقتصادية ووضع البرامج الاستثمارية وتحديد السياسات الاقتصـادية والمالية والنقدية والتجارية التي تضمن حسن تنفيذ الخطـة ثم الاشراف على اعداد مشروع الميزانية السنويه العامة للدولة ضمن حـدود الاطـار العـام لخطة التنمية الاقتصادية . ولكن الدراسة والبحث والاعـداد والتشجيع الحكومي لم تكن كافية ليقدم رأس المـال الخاص على تمويل المشروعات الحيويه للتنمية .

وكان الطابع السائد لتدخل الدولة (هو الشركه المختلطة) اي مساهمة الدولة مع القطاع الخاص . وبديهي ان هذه الشركات المختلطة كانت تسير على نمط الشركات الرأسمالية العاديه . ولهذا لم تكن خلقـة لنوع جديد من العلاقات الانتاجية

٢ ـــ مرحلة التوجيه الاقتصادي والتعريق والتصنيع

لم تشهد الفترة الاولى من ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ ـ رغم الاهتمام الملح بقضية التنمية بروز دور محدد للقطاع العام . وكان عام ١٩٦١ عاملا فاصلا في التطور السياسي والاقتصادي للبلاد اذ أصدرت الحكومة في هـذا العام القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦١ (الذي يتضمن الخطة الاقتصادية التفصيليه للسنوات ١٩٦١ـ١٩٦٢ـ١٩٦٥ـ١٩٦٦ لتقوم مقام الخطة الاقتصادية المؤقته ولقد كانت السنوات التي تلت عام ١٩٦٩ فترة تميزت بسعي

الحكومة الدؤوب لتحقيق التنمية بمشاركة من رأس المال الاجنبي ورأس المال المحلي استعجالا للنتائج حيث عقدت في آذار ٩٥٩ اتفاقية التعاون الاقتصادي بين العراق والاتحاد السوفييتي كما تميزت الفترة المذكورة من جانب المصالح الاستعمارية بالترقب والحذر حتى تتبين مسار الثورة العراقية. أما الرأسمالية الكبيرة المحلية فقد حاولت خلال هذه الفترة. ولاسيما خلال عام ٩٦٢ حيث شهدت البلاد نوعاً من الاستقرار السياسي والاقتصادي- ان تجني اضخم الارباح في أسرع وقت. لقد كان رأس المال الاجنبي يقف متردداً لم يكن يملك الا الأعراض النهائي. ولكن تلك كانت خسارة وهمية. اذ ان رأس المال الاجنبي لم يكن قد تدفق على البلاد بعد مامنح من تسهيلات كما كان يتوهم بعض الاقتصاديين. ولكن المصالح الاستعمارية كانت تجثم على اقتصاد البلاد وترتبط بعدد من كبار الرأسماليين المحليين ومن ثم بدأ الضغط الاقتصادي الحقيقي من الداخل في شكل مقاومة مجهود التنميه وكان التعبير الواضح لذلك هو امتناع بعض البنوك المحليه ذات الأصل الاجنبي والتي تسيطر عليها المصالح الأجنبيه عن تمويل مشاريع التنميه وإنما أخذت توجه التسليف الوجهه التي تتفق وتلك المصالح. وهذا مما حدى بالحكومة الى ان تبدأ في تعريق تلك البنوك بصورة تدريجيه بدأت اول الامر على شكل مشاركه في رأسمال تلك البنوك كالبنك العراقي المتحد وبنك الاعتماد العراقي.

٣ــ مرحلة التخطيط والتأميم والتحول الاشتراكي

١٩٥٨ــ٦٤

واذا كان التصنيع هو العمود الفقري للتنميه فان التخطيط الشامل هو اداتها فقد أنشأت الدولة وزارة التخطيط بعد ثورة ١٤ تموز ٥٨

وقد اقتصرت صلاحياتها على وضع الخطط ومراقبة تنفيذها . أما تنفيذ الخطط فاصبح من صلاحيات عدد من الوزارات انشي كثيراً منها لهذا الغرض بموجب قانون السلطة التنفيذيه رقم ٧٤ لسنة ٩٥٨ وهى وزارات الصناعة ، الشؤون البلديه والقرويه ، الاسكان والأشغال كما انشيء مجلس التخطيط برئاسة رئيس الوزراء وعضوية وزيري التخطيط والماليه وعدد من الوزارات المتعدده (الصناعه والشؤون البلديه والقرويه والمواصلات) وغرضه الأساسى الاشراف على تنفيذ المشاريع عن طريق جهاز وزارة التخطيط وقد وضعت وزارة التخطيط اول خطة اقتصاديه هى الخطة الاقتصادية الموقتة عام ١٩٥٩ .

وقد بدأ العمل فيها فى كانون الثاني ١٩٦٠ وبلغ مجموع اعتماداتها ٣٩٣ مليون دينار موزعة على مدى اربع سنوات تمتده ١٩٥٩ ـ ١٩٦٠ الى ١٩٦٢ ـ ١٩٦٣ وهي في حقيقتها امتداداً لمنهج الاعمار الاخير الذي بديء به سنة ١٩٥٤ . ولم ينفق في مجموع اعتماداته البالغة ٥٠٠ مليون دينار الا ثلثها فقط . وقد احتوت الخطة الجديدة على مشاريع بديء بتنفيذها او تقرر القيام بها وتعاقدت الحكومة من اجل انجازها تحت المنهج السابق. واصدرت الحكومة القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦١ الذي يتضمن الخطة الاقتصادية التفصيلية للسنوات ١٩٦١ ـ ١٩٦٢ ـ ١٩٦٥ ـ ١٩٦٦ لتقوم مقام الخطة الاقتصادية المؤقتة وتستهدف الخطة التي ركزت اهتمامها على القطاع العام دون القطاع الخاص وهو امر يستهدف الملاحظة مضاعفة الدخل القومي خلال عشر سنوات وذلك بتحقيق زيادة سنوية في صافي الانتاج القومى (عدا قطاع النفط الاجنبى) بحوالي ١٠ بالمائة .

وفي عام ١٩٦٤ وضعت الخطة الاقتصادية الخمسية ١٩٦٥ ـ ١٩٦٩ وتتميز هذه الخطة بعدة مزايا لم تتوافر في الخطط والميزانيات العمرانية السابقة وهي : ـ

اولا ـ تعتبر اول محاولة علمية للتخطيط الشامل في العراق . وقـد نظرت الى الاقتصاد القومى ككل وحاولت تنظيم مجموع الاستثمارات العامة والخاصة ودارسـة توزيعها توزيعاً عـلى مختلف القطاعات لتحقيق اهـــداف القطاعات الانتاجية .

ثانيا ـ استند وضع الخطة على احد الوسائل العلمية في فن التخطيط حيث ترجمت اهدافها الشاملة الى اهداف قطاعية ثم الى مستوى المشروعات .

ثالثا ـ احتساب المتطلبات اللازمة لتحقيق الاستثمارات من عمل فني وعملة اجنبية وعمـــلة اجنبية وموارد محلية . والاهداف الاقتصادية للخطة الخمسية تتلخص في ارتفاع مستوى المعيشة بزيادة معدل النمو الاقتصادي بنسبة سنوية لاتقل عن ٨ بالمائة وتحقيق نمو اقتصادي متوازية وتعديل شكله بحيث يزداد التنوع في الانتاج ويقل اعتماد الاقتصاد القومى عـلى ايرادات النفط كمصدر للعملة الاجنبية وكمصدر الدخ ل ويتطلب ذلك توسيع الطاقة الانتاجية وزيادة مساهمة القطاعات السلعية (الزراعة والصناعة) فى الدخل القومي بحيث تزداد صادرات البلاد من غـير النفط وتستبدل نسبة اكبر من الاستيرادات بانتاج محلي ولهذا اعطت الخطة اسبقيه للقطاعين السلعيين وهدفت الى تنمية القطاع الزراعي بنسـة سنويـة مقدارها ٥ر٧ بالمائة وتنمية القطاع الصناعى بنسبة ١٢ بالمائة كما منحت الأسبقية للاستثمارات الاجتماعية التي لها علاقة مباشرة بتحسين الكفاءة الانتاجية للفرد (الصحة والتعليم) ولكن ما كادت الخطة الاقتصـاديه الخمسية تأخذ طريقها الى التنفيذ حتى اتضحت بعض الامور الهامة الـتي أعاقت تنفيذ الخطة ألا وهى عدم كفاية الموارد المالية اللازمة لتمويل الخطة ، فالعمليات العسكريه التي كانت قائمة في شمال الوطن وتدعيم جهاز الدولة العسكري كانت كلها تستحوذ على نسبة كبيرة من تخصيصات الميزانية ثم ان تطور الانفاق الاستهلاكى في البلاد قد أدى الى استخدام جزءاً من

موارد الخطة الاقتصاديه وهذا مما أدى الى قلة المتبقي من الموارد المـــالية المخصصة للخطة . هذا من جهة ومن جهة اخرى فان التطورات السياسية التي كانت تمر بها البلاد وحالة عدم الاستقرار السياسي من الداخل قد جعل الرأسمالية الكبيرة في البلاد تحجم عن تنفيذ المشروعات الاقتصاديه بل انه يمكن القول ان موقف الرأسمالية الكبيرة من التنمية قد زاد سوءاً عما قبل فاجراءات التعريق ونمو القطاع العام حملت اجزاء منها على اهمـــال التجديدات العاديه ناهيك عن التوسع وتمويل المشروعات الجديدة كما وان العناصر غير العراقية الاصل او المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمصالح الأجنبيـة اخذت بالفعل بسبيل تصفية اعمالها وتهريب رؤوس أموالها .

اما الرأسمالية الوطنية الكبيرة فهي لم تكن تقبل وجود القطـــاع العام إلا كضرورة لتنفيذ المشروعات الهامة التي لاتدر ربحاً عاجـلا ولا وفيراً على ان ترته في السيطرة على كل مشروع ناجح فلما بدا واضحـــاً اصرار الحكومة على بقاء القطاع العام وتدعيمه كأداة للتوجيه وحرصها على ان تخطط للتنمية ولا تتركها لتلقائية حافز الربح اتخذت هـذه الفئة موقفاً سلبياً . بل انها وجهت جهودها للاستفادة من مجهود التنمية الضخم لتحقيق ثروات طائـلة في أقصر وقت عن طريق استنزاف رؤوس الأموال من القطاع العام بعدة طرق من أهمها عمليـات الاستيراد وعقود الاستيراد واعمال المقاولات الحكومية . ومن المعلوم ان جوهر التخطيط هو حصر الموارد المالية وضمان استخدامها وفقاً لخطة تحقق من ذلك الاستخدام أفضل النتائج . ولذلك فان التخطيط يقتضي عملياً تجميع اكبر قدر من الموارد تحت الدولة . ولكن الرأسمالية الكبيرة كانت على العكس تعمل على سحب الأموال من القطاع العام ومن الناحية الاجتماعية اتضح انه لو تركت الأمور على ماهي عليه لأدى تنفيذ الخطة ـ على فرض اكمال

تنفيذها رغم موقف الرأسمالية الكبيرة - الى تفاقم الفروق بين الطبقات وبانخفاض نصيب العمل من الدخل القومى .

لكل ذلك بدأت الدولة في ١٤ تموز ١٩٦٤ باتخاذ بعض اجراءات التأميم أبرزها تأميم جميع المصارف وشركات التأمين وتأميم ٣٠ شركة صناعية وتجاريه . وخلال السنوات التالية لاجراءات التأميم هذه شهدت البلاد اجراءات واسعة أدت الى توسيع قاعدة القطاع العام في العراق .

ومهما يكن من امر فان حصيلة هذه الاجراءات الواسعة كانت التغير الجذري في هيكل الاقتصاد القومي ، فقد أصبح قطاع المال با كمله ملكا للدولة وتكاد التجارة الخارجية بشقيها ان تكون كاملة بيد الدولة والصناعات الاستخراجية والمعدنية والهندسية بقبضة الدولة . ويقدر بصفة عامة نصيب القطاع العام من الانتاج الصناعي بحوالي ٨٠ بالمائه كما بدأت الدولة تلعب دوراً أساسيا في تجارة المحصولات الزراعية وفي التجارة الداخلية فضلا عن سيطرتها على قطاع النقل بأنواعه كل هذا بالاضافة الى المشروعات الكبرى التي تتولاها الدولة (شركة النفط الوطنية العراقية ، الاصلاح الزراعي ، استخراج المعادن (كالكبريت)

واذا أردنا ان نلخص هذا العرض التاريخي لتجربة القطاع العام في العراق يمكن ان نقول :

١ - نشأ من خلال الجهد المبذول من اجل التنمية وضرورة تصدي الدولة للمشروعات التي يحجم عنها الرأسماليون .

٢ - تدعم بشكل أساسي خلال معركة التحرر الاقتصادي وأخذ يلعب دوره كأداة للتوجيه في اقتصاد تحكمه الاوضاع الرأسمالية .

٣ـ تحول الى قاعدة للاقتصاد القومى كضرورة أملاها التخطيط الشامل للتنمية وكثمرة لتبنى الحل الاشتراكى .

٤ـ تركت كل مرحلة من مراحل تطوره آثاراً فكرية وتنظيمية تجعل من الحيوي طرح كل القضية التنظيمية في اطاره الجديد وعلى هدى من دوره في بناء الاشتراكية.



الفصل الرابع

قوانين التأميم في العراق

اولا - مقدمة

ان محصلة التطور التاريخي للتجربـة العراقية هي ان القطاع العام قـد اصبح له في الاقتصاد العراقي الغلبة والسيطرة والقيادة . فمن ناحية الكمية المطلقة نجد ان له الغلبة في قطاعات المال والتأمين والصناعة والتجارة الخارجية ، كما ان له دوراً هاماً من حيث رقم الاعمال في التجارة الداخلية ومن ناحية الوزن النوعي نجد ان لوحداته السيطرة حتى على القطاعات التى ليس له فيها الغلبة الكمية عن طريق وحداته الانتاجية والتجارية والصناعية وهـذا واضح في الزراعة التي تعتمد من حيث التمويل ومن حيث مستلزماتها الصناعية (الاسمدة والمبيدات) ومن حيث التسويق على اجهزة القطاع العام .

ان فكرة ايجاد قطاع عام انما ترجع الى الفكرة التي اعقبت الكساد العالمي الكبير فقد اقترح كينز في نظريته العامة للتوظف والفائدة والنقود فكرة (اشتراكية الاستثمار) واقامـة قطاع عام مرن مكمل لجهود القطاع الخاص حتى تضمن الدولة ان يكون حجم الطلب الفعال كبيراً بحيث يتمكن من تلافي البطالة وعدم الاستقرار الذي يصيب الحياة الاقتصادية (١) .

---

(١) دكتور جمال سعيد : النظرية العامـة لكينز بين الرأسمالية والاشتراكية (ص ٢١٣) .

ان معنى هذا رسم سياسة استثمارية مكملة والقيام بتخطيط جزئي لايناسب طبيعة لدول التي ترغب في الانطلاق وايجاد منهج علمي صحيح يحقق التقدم والنمو وقد اخذ التطبيق الاشتراكي في الهند بفكرة القطاع العام ايضاً .

ولكن الجديد في اشتراكيتنا ان القطاع العام ليس قطاعاً مكملا لجهود القطاع الخاص يدور في فلكه ، ينكمش اذا اتسع القطاع الخاص ويتمدد اذا انكمش ، ان القطاع العام في اشتراكيتنا هو الاساس ويضطلع بالجزء الاكبر من حجم النشاط الاقتصادي في مجالات الصناعة والتجارة الخارجية والخدمات والمال والتأمين والقطاع الخاص هو الذي يدور في ذلك القطاع ويعمل الاثنان على تحقيق اهداف الخطة وفي ظل الرقابة الشعبية . ان عملية تحقيق التقدم لايمكن تركها للجهود العفوية للقطاع الخاص الذي اثبت عدم قدرته في الماضي على تحمل هذه المسؤولية ، ان الهدف من قيام القطاع العام هو ايجاد جهاز قومي قادر رائد التقدم في جميع المجالات ويكون مسؤولا عن تحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية .

ثانيا - صدور قوانين التأميم :

لقد أصدرت الحكومة في صباح ١٤ تموز ١٩٦٤ عدداً من القوانين كان في مقدمتها القانون رقم ٩٨-١٩٦٤ بانشاء المؤسسة الاقتصاديه . وقد اعلن في هذه القوانين اشتراكية الجمهورية العراقية عملا بنص الدستور المؤقت القائل (الجمهوريه العراقية دولة ديمقراطية اشتراكية تستمد اصول ديمقراطيتها واشتراكيتها من التراث العربي

وروح الأسلام) . ان صدور هذه القوانين قد جعل (عام ١٩٦٤ يتصف بحدوث تغيرات اقتصاديه ذات أبعاد اجتماعية وسياسية . اذ اعلنت الحكومة العراقية في الرابع عشر من تموز مجموعة من القوانين شملت تأميم المصارف وشركات التأمين وثلاثين شركه في قطاعى التجارة والصناعة(١) ثم حدد بالاسباب الموجبة للقانون رقم ٩٨ ميدان هذا النوع من الاشتراكية في ميدانين يتكون منهما قطاع عام ولا يجوز انشاء قطاع خاص فيهما وهما :

١- قطاع البنوك وشركات التأمين

٢- قطاع صناعة السمنت والاسبست والسكاير .

وتقرر بموجب هذه القوانين ان يكون القطاع مختلطاً في المجالات الصناعية الاخرى كالغزل والنسيج والمواد الغذائية والصابون والدباغة والجلود والأحذية والطابوق والنجارة . وقد شمل التأميم المشاريع الكبيرة في هذا القطاع وتركت المشاريع المتوسطة والصغيرة في القطاع الخاص .

ولا أدري ماهي الاسس او المعايير التي استند عليها المشرع العراقي في التصنيف المذكور ولا سيما ما يتعلق منها بالمشاريع الصناعية لماذا مثلا أدخل صناعة السمنت والاسبست والسيكاير ضمن القطاع العام وحرم انشاء شركات خاصة في هذه الحقول الصناعية ولماذا جوز ان يكون القطاع مختلطاً في الصناعات الاخرى . ان قوانين التأميم لم توضح اسباب هذا التصنيف ولم تورد له مبررات اقتصادية معقولة .

« وقد فسر واضع القانون اشتراكيته هذه بانها لاتمنى هس كرامة

---

(١) التقرير السنوي - البنك المركزي العراقي لسنة ١٩٦٤ (ص٩)

الأشخاص الذين استولت الدولة على اموالهم فان لهم هـذه الكرامة والمكانة في المجتمع وانمـــا تقصد بذلك (تغيير الوظيفة الاجتماعية لملكياتهم .) (١)

وقد خطط المشرع العراقي هذه الخطوة على الوجه التالي :

١ـ شرع مؤسسة عامة ذات وظائف متعددة خولها ادارة الاموال والاعمال التي يودعها اياها .

٢ ـ اعلن تأميم شركات ومشاريع صناعية وتجارية ومصارف معينة .

٣ ـ وضع قواعد لتشكيل مجالس ادارة المشاريع والمنشآت التي اممها .

٤ ـ حدد شكل الشركات والحد الاعلى للاسهم التي يجوز لكل مساهم ان يملكها .

ويبدو ان قوانين التأميم رقم ٩٩، ١٠٠، ١٠١، ١٠٢، ١٠٣ هذه قد اقتبست فصولها وأحكامها من قوانين التأميم التي صـدرت في الجمهورية العربية المتحدة في تموز ٩٦١ وهي قوانـين رقم ١١٧ و١١٨ و١١٩ و١١١ ١١٣ و١١٤ التي صـــدرت لتنظيم تأميم الشركات والمنشآت والبنوك والمصارف التجارية التي اعلن تأميمها وكيفية تقسيم الارباح وتشكيل مجالس الادارة والحد الأعلى لمقدار الاسهم التي يجوز تملكها . وقد تضمنت هذه التشريعات التي سنتناولها بايجاز فيما بين اعادة تنظيم الجهاز المصرفي في الجمهورية العربية المتحدة . وتأميم البنوك وشركات التأمين والتغيير الشامل لنظام تسويق القطن، وتوسيع اشراف القطاع العام عن طريق التأميم ومساهمة الدولة في رؤوس الاموال وتعديل قانون الاصلاح الزراعي وزيادة فئات الضرائب على الشرائح العليا من الدخل واستحداث نظـــام

(١) المحامي حامد مصطفى ـ النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم في القانون العراقي (ص ١٦٧) .

اشراك العمال في الأربــــاح والادارة وزيادة الذي تقوم به الدولة في النشاط التجاري .

اولا ـ التأميم : أ ـ تأميم بعض الشركات والمنشآت

في ٢٠ يوليه (تموز) سنة ١٩٦١ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ بتأميم بعض الشركات والمنشآت وتضمن الاحكام الآتية :

١ـ تأميم جميع البنوك وشركات التـأمين في اقليمي الجمهوريه ، كما تؤمم الشركـات والمنشآت المبينة في الجدول المرافق للقانون وتؤول ملكيتها الى لدولة .

٢ـ تحويل اسهم الشركات ورؤوس أموال المنشآت المشـار اليها الى سندات اسمية على الدولة لمــــدة خمس عشر سنة بفائدة ٤ بالمائة سنوياً وتكون السندات قابلة للتداول في البورصة ويجوز للحكومة بعد عشر سنوات ان تستهلك هذه السندات كليــاً او جزئياً بالقيمة الاسمية بطريق الاقتراع .

٣ـ يحدد سعر كل سند بسعر السهم حسب آخر اقفـــال بورصة الاوراق المالية بالقاهرة قبل صدور القانون اي قبل ٢٠ تموز ٩٦١ فاذا لم تكن الاسهم متداولة في البورصة او كان قد مضى على آخر تعامل عليها اكثر من ستة شهور تتولى تحديد سعرها لجان معينة كما تتولى هذه اللجان تقديم المنشآت غير المتخذة شكل شركات مساهمة .

٤ـ تظل الشركات والبنوك المؤممة محتفظة بشكلهـا القانوني عند

صدور القانون وتستمر في مزاولة نشاطها دون ان تسأل الدولة عن التزاماتها السابقة إلا في حدود ما آل اليها من اموالها وحقوقها في تاريخ التأميم .

٥ ـ يجوز بقرارات رئيس الجمهورية ادماج اي شركة او بنك او منشأة منها في شركة او بنك او منشأة اخرى .

ب ـ التأميم النصفي لبعض الشركات والمنشآت :

في ٢٠ يوليه (تموز) ١٩٦١ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ بتقرير مساهمة الحكومة في بعض الشركات والمنشآت فنص على ان تتخذ الشركات والمنشآت التى بينها القانون شكل شركة مساهمة عربية وان تساهم فيها احدى المؤسسات العامة التي تحدد بقرار من رئيس الجمهورية بحصة لا تقل عن ٥٠ بالمائة من رأس المال واعطى القانون مهلة ستة أشهر لتوفيق اوضاع الشركات والمنشآت مع أحكامه . ويجوز عند الاقتضاء تخفيض حصة كل مساهم او شريك في رأس المال بمقدار النصف . وتؤدي الحكومة قيمة الحصة التي تساهم بها المؤسسات العامة في رأس مال الشركات والمنشآت المؤممة تأميماً نصفياً بموجب سندات اسمية عن الدولة بفائدة ٤ بالمائة لمدة خمس عشر سنة وتكون السندات قابلة للتداول ، ويجوز للحكومة بعد عشر سنوات ان تستهلك السندات كلياً او جزئياً بالقيمة الاسمية بطريق الاقتراع . اما الاحكام الخاصة بتحديد قيمة رأس مال الشركات والمنشآت التي يسري عليها هذا القانون فتتفق مع الاحكام الواردة بالقانون رقم ١١٧ المشار اليه آنفا .

ج ـ وضع حد اقصى لملكية أسهم بعض الشركات :

فى ٩ يوليه (تموز) ١٩٦١ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون

رقم ١٠٩ لسنة ١٩٦١ بشأن تنظيم النقل البحري وبموجبه انتقلت ملكية شركة بواخر البوستة الخديوية الى المؤسسة العامة للنقل والمواصلات ونص على اتخاذ الاجراءات اللازمة لادماج الشركة المساهمة المشار اليها في الشركات العامة للملاحة البحرية على ان تضم هذه الشركة الاخيرة الى المؤسسة العامة للنقل والمواصلات ، وحولت أسهم شركة البوستة الخديوية الى سندات أسمية على المؤسسة العامة للنقل والمواصلات لمدة ١٢ سنة وبفائدة سنوية يصدر بتجديدها قرار من وزير الاقتصاد بحيث لايتجاوز متوسط ربح السهم في السنوات الخمس الاخيرة . وتحدد قيمة السند على أساس قيمه التصفية التي تحددها لجنة معينة . ويجوز بعد عشر سنوات اعتباراً من ١١ يوليه ١٩٦١ استهلاك السنوات بالطريقة السابقة (١)

ثانياً ـ هناك قوانين اخرى وتعديلات لقوانين اخرى صدرت خلال شهر تموز ١٩٦١ وبعد صدور قوانين التاميم مباشرة وهذه القوانين والتعديلات هي :

أ ـ تعديل قانون الاصلاح الزراعي فبموجب القانونين رقم ١٢٧ و ١٣٢ لسنة ١٩٦١ الخاصة بتعديل بعض احكام قانون الاصلاح الزراعي لايجوز لاي فرد ان يمتلك من الاراضي الزراعية اكثر من مائة فدان ويعتبر في حكم الاراضي الزراعية مايملكه الافراد من الاراضي الصحراوية وكل تعاقد ناقل للملكية يترتب عليه مخالفة هذه الاحكام يعتبر باطلا ولايجوز تسجيله فاذا زادت ملكية الفرد على مائة فدان بسبب الميراث او الوصية او غير ذلك من طرق كسب الملكية بغير طريق التعاقد كان للمالك ان يتصرف في القدر الزائد خلال سنة من تاريخ تملكه على ان يتم التصرف

(١) المجلة الاقتصادية ـ البنك المركزي المصري ـ العدد الثاني ١٩٦١ (ص ٣٢٣ ـ ٣٢٦) .

في هذا القدر الى صغار الزراع . وتستولي الحكومة على الاطيان الزائدة نظير تعويض معين اذا لم يتصرف المالك خلال المدة المذكورة او تصرف على خلاف الاحكام المشار اليها ويؤدي التعويض سندات اسمية على الدولة لمدة خمس عشر سنة وبفائدة ٤بالمائة سنويا محسوبة على تاريخ الاستيلاء وتكون السندات قابلة للتداول في البورصة ويجوز للحكومة بعد عشر سنوات ان تستهلك هذه السندات كلياً او جزئيا بالقيمة الاسمية .

ومن التعديلات التي ادخلها القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ انه اعتباراً من سنة ١٩٦١/ ١٩٦٢ الزراعية لايجوز لاي شخص هو وزوجته وأولاده القصر ان يحوزوا بطريق الايجار او وضع اليد اوبأية طريقة اخرى من الأراضي الزراعية وما في حكمها غير المملوكة لهم مساحة تزيد على خمسين فداناً ، كما لاتجوز الوكالة في ادارة او استغلال الأراضي الزراعية ومافي حكمها فيما يزيد على هذا القدر ويقع باطلا كل عقد يترتب عليه مخالفة هذه الاحكام .

ب - تصنيف قساط الدين وفوائده المستحقة على المنتفعين بقوانين الاصلاح الزراعي : في ٢٥ تموز ٩٦١ صدر قرار رئيس الجمهوريه بالقانون رقم ١٢٨ لسنة ١٩٦١ الذي خفض الى النصف ما لم يؤد من أقساط وفوائد ثمن الأراضي الموزعة او التي توزع على المنتفعين بالاصلاح الزراعي بموجب القانونين رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ ورقم ١٦١ لسنة ١٩٥٨ .

ثالثا - العمل والاجور :

تخفيض الحد الأقصى لساعات العمل في الصناعة الى ٤٢ ساعه في

الاسبوع : في ٢٨ تموز ٩٦١ صدر قرار رئيس الجمهوريه بالقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦١ في شأن تنظيم تشغيل العمال في المؤسسات الصناعية وبموجبه لايجوز للمؤسسات الصناعية التي يصدر قرار وزير الصناعة المركزي بتحديدها تشغيل العامل تشغيلا فعلياً اكثر من ٢٤ ساعة فى الاسبوع لاتدخل فيها الفترات المخصصة لتناول الطعام والراحة ولايجوز للعامل ان يعمل في اكثر من مؤسسة واحدة. ولايجوز للمؤسسات المشار اليها ان تشغل العامل وقتاً اضافياً او توظف عمالا يعملون في المؤسسات الاخرى بعض الوقت إلا بامر من وزير الصناعة المركزي ويحدد وزير الصناعة المركزي عدد العمال الذين قد تلتزم المؤسسات الصناعية بزيادتهم نتيجة لتطبيق احكام القانون . وتلتزم المؤسسات المشار اليها بتنفيذ احكام القانون في مدة أقصاها سنة اعتباراً من ٢٧ تموز ٩٦١ .

ب ـ قصر التعيين على وظيفة واحدة

في ٢١ تموز ١٩٦١ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ وبموجبه لايجوز ان يعين اي شخص في اكثر من وظيفة واحدة سواء في الحكومة او في المؤسسات العامة او في الشركات او الجمعيات او المنشئات الاخرى وعلى كل موظف من الموظفين الحاليين يسرى عليه الحظر ان يختار الوظيفة التي يحتفظ بها خلال شهر واحد اعتباراً من ٢١ تموز ٩٦١ فاذا مضت المهلة دون اختيار احتفظ له بالوظيفة التي عين فيها قبل غيرها .

ج ـ اشراك العمال في ارباح الشركات المساهمة :

في ١٩ تموز ٩٦١ صدر قرار رئيس الجمهوريه بالقانون رقم ١١١ لسنة ٩٦١ بتعديل القانون رقم ٢٦ لسنة ٩٥٤ الخاص بالشركات المساهمة وبذلك أصبحت ارباح الشركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم توزع

على النحو الآتي :

١ـ يجنب جزء من ٢٠ على الاقل من صافي ارباح الشركة لتكوين احتياطي الى ان يبلغ هذا الاحتياطي الخمس من رأس المال وكل ذلك مالم يقضي القانون بغيره ويعمل بذلك كلما قل الاحتياطي عن خمس رأس المال ولا يخل هذا بما يشترطه النظام او الجمعية من نسب أعلى او انواع اخرى من الاحتياطيات

٢ ـ يجنب من الارباح الصافية للشركة ٥ بالمائة تخصص لشراء سندات حكومية .

٣ ـ يوزع الباقي بعد ما تقدم بواقع ٧٥ بالمائة للمساهمين و٢٥ بالمائة للموظفين والعمال وتوزع على النحو التالي :

١ـ ١٠ بالمائة توزع على الموظفين والعمال عند توزيع الارباح على المساهمين وذلك طبقاً لقواعد عامة يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية

٢ـ ٥ بالمائة تخصص للخدمات الاجتماعية والاسكان طبقاً لما يقرره مجلس ادارة الشركة بالاتفاق مع نقابة عمال الشركة

٣ـ ١٠ بالمائة تخصص لخدمات اجتماعية مركزيه للموظفين والعمال وتحدد كيفية التصرف في هذه المبالغ وأداء الخدمات الجهة الاداريه التي تتولاها او تشرف عليها بقرار من رئيس الجمهورية .

وعلى الشركات القائمة ان توفق اوضاعها طبقاً لما تقدم خلال سنة اعتباراً من ١٩ تموز سنة ١٩٦١ .

د ـ إشراك العمال والموظفين في ادارة الشركات والمؤسسات :

في ١٩ تموز ١٩٦١ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٦١ بكيفية تشكيل مجالس الادارة في الشركات والمؤسسات وأوجب ان لا يزيد عدد اعضاء مجلس اداره اية شركة او مؤسسة عن سبعة

أعضاء من بينهم عضوان ينتخبان عن الموظفين والعمال فيها على ان يكون احدهما عن الموظفين والآخر عن العمال وتكون مدة العضوية لهما سنة تبدأ من اول تموز .

هـ ـ وضع حد أقصى للمرتب او المكافأة في الشركات والمؤسسات:

في ١٩ تموز ١٩٦١ صدر قرار رئيس الجمهوريه بالقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٦١ وبمقتضاه لايجوز ان يزيد على خمسة آلاف جنيه سنويا مجموع ما يتقاضاه رئيس مجلس الادارة او عضو مجلس الادارة المنتدب اوعضو مجلس الادارة او اي شخص يعمل في هيئة او مؤسسة عامة او شركة او جمعية بصفته موظفاً او مستشاراً او باي صفة اخرى سواء صرفت اليه المبالغ بصفة مكافأة او راتب او بدل حضور او بدل تمثيل او باي صورة اخرى ويبطل كل تقدير يتم على خلاف ذلك . ولا تخل هذه الاحكام باي نص في القانون يقضي بتحديد الحد الأقصى بأقل من ذلك وقد عمل بالقانون المشار اليه في اقليمي الجمهورية من اول آب ١٩٦١ .

رابعاً ـ وصدر في ٩ تموز قرار من رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٠ لسنة ٩٦١ المعدل بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ٩٦١ ، وبموجبه انتقلت الى الدولة ملكية منشئات كبس القطن وانشئت مؤسسة عامة باسم المؤسسة العامة لكبس القطن .

خامساً ـ (أ) زيادة سعر الضريبة على الايراد العام بموجب القانون ١١٥ لسنة ٩٦١ :

(ب) الغاء الضريبة الاضافية للدفاع المفروضة على وعاء الضريبة العامة على الايراد .

(جـ) تعديل الضريبة على العقارات المبنية .

سادساً - المؤسسات العامة :

استحدث بموجب قرار جمهوري رقم ٢٤٩ و ٢٥٠ وبتاريخ ٢ مارت ١٩٦١ مؤسستين همـا : مؤسسة مصر ومؤسسة النصر وبموجب قرار جمهوري رقم ٣١٩ لسنة ٩٦١ الصادر بتاريخ ٨ نيسان ٩٦١ ينص بانشاء مؤسسة عامة تعاونية للاسكان في الاقليم الجنوبي من الجمهورية العربية المتحدة تسمى « المؤسسة العامة التعاونية للاسكان » ويكون للمؤسسة الاغراض والاختصاصات التالية :

١ - الاشتراك في رسم السياسة العامة لقطاع الاسكان التعاوني بالاقليم الجنوبي .

٢ - نشر الوعي لتحقيق أهداف الاشتراكية التعاونية في مجال الاسكان .

٣- تنمية قطاع الاسكان التعاوني بتوفير المعونة الفنية والمالية للجمعيات التعاونية للاسكان .

٤ - الاشراف على الجمعيات المشار اليها بما يكفل لها الاستقرار والبعد عن الاستغلال وتوجيه نشاطها في حدود السياسة العامة للاسكان .

٥- المشاركة في تنمية الاقتصاد القومي بمباشرة الأعمال الصناعية والتجاريه المتصلة باغراض الاسكان التعاوني .

المجلس العامة للمؤسسات العامة :

د - في ١٦ نيسان ٩٦١ صدر قرار رئيس الجمهوريه رقم ٤٨٦ لسنة ٩٦١ بانشاء مجلس أعلى للمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي ويختص

المجلس برسم سياسة المؤسسات العامة المشار اليها والتنسيق بين نشاطها ووضع الخطط العامة لها في اطار الخطة العامة للدولة على ان تقوم المؤسسات المذكورة بتقديم تقارير دوريه عن نشاطها للمجلس الأعلى كما تقوم بموافاته بصورة من القرارات التي تصدرها مجالس ادارتها فيما يختص بانشاء الشركات « المساهمة فيها ، اوزيادة رأسمالها او ادماجها في شركات اخرى او حلها وتصفيتها .

سابعا ـ البنوك :

تناولت القرارات الصادرة بخصوص البنوك بضم رأسمال البنك الأهلي المصري الى رأسمال المؤسسة الاقتصادية واقرار النظام الأساسى لبنك بورسعيد وقانون مصرف سوريا المركزي وانشاء المجلس الأعلى للنقد والائتمان والصرف .

ثامنا ـ للتجارة والصناعة :

تناولت القرارات الخاصة بالتجارة والصناعة تنظيم :

(أ) اعمال الوكالات التجارية .

(ب) قصر التوريدات المستوردة من الخارج على شركات القطاع العام

(ج) قصر أعمال المقاولات الحكومية على شركات القطاع العام

(د) تحديد احجام الانتاج في المنشئات الصناعية المحلية وتحديد عدد الورديات بها .

هذه هي القوانين والتشريعات التي صدرت في عام ٩٦١ ولاسيما

تأميمات يوليو ٩٦١ وما ترتب عليها من انتقال ملكية عدد كبير من وحدات النشاط الاقتصادي الى الدولة .(ويبدو ان المشرع العراقي أفاد من تجربة المشرع العربي في التطبيق فعدل في التشريعات التى اقتبس منها بما رآه ملائما للميدان الاقتصادي العراقي المحدود. فأخذ بنظام المنشأة العامة وجعله المركز الذي تنشأ منه المؤسسات الفرعية لادارة المشاريع والاعمال والشركات ادارة مباشرة ولكنه أساء اقتباس التى اخرجت بها التشريعات العربية التى جاءت مجزأة الاحكام . فنظام المؤسسات الاقتصادية العربية كان قد انشىء سنة ١٩٥٧ . ولكن تشريعات التأميم صدرت سنة ٩٦١ وكل منها ينظم حالة من حالات الادارة لم يكن قانون المؤسسات يخطط لها عند تشريعه . لهذا فقد كان على المشرع العراقي ان يجمع احكام المؤسسة فى وظائفها وادارتها ونطاق عملها في تشريع واحد وبذلك يكون قد وضع النظرية العامة التى تساعد على الالمام بالفكرة السائدة في ذهن المشرع وحالات تطبيقها أضف الى ذلك ان المشرع العراقي لم يكن يملك تشريعاً عاما لنظرية المؤسسات العامة كالقانون رقم ٣٢ – ١٩٥٧ الذي غدا القانون رقم ٦٠ – ١٩٦٣ بعد الوحدة(١)

ومما يتقدم يتبين لنا ان ماصنعه مشرع قوانين التأميم فى اصداره القوانين آنفة الذكر هو اسلوب التأميم بعينه وهو الشعار الاساسى في كل نظام اشتراكى مهما تعددت اشكاله واختلف مكانه . ذلك ان المقصود من هذه الوسيلة الجمع بين غرضين اصليين يهدف اليهما هذا النظام اولهما استقلال الدولة بادارة كل مشروع تتوافر فيه عناصر المرفق العام والآخر حماية سواد الشعب من آثار الاحتكار وطغيان رأس المال . وفي كلا هذين

---

(١) المحامي حامد مصطفى ـ النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم (ص١٦٨) .

الفرضين لاتهتم الدولة بالخروج عن القواعد العامة في احترام الملكية الخاصة وحرية الافراد والشركات في سعيهم لكسب الرزق الحلال وفقاً لقواعد القانون والاساليب المشروعة للحصول على الثروة والربح (١)

لقد بينت المذكرة الايضاحية لتشريع قوانين ١٤ تموز ١٩٦٤ مجال القطاعات الاقتصادية للصناعات المؤممة على الوجه التالي :

القطاع العام : البنوك وشركات التأمين وصناعة السمنت وصناعة الاسبست وصناعة السيكاير . ويمنع انشاء قطاع خاص في هذه المجالات .

القطاع المختلط ، الغزل والنسيج والمواد الغذائية والصابون والدباغة والجلود والأحذية والطابوق والمنتجات .

القطاع الخاص : جميع المشاريع المتوسطة والصغيرة في القطاعين السابقين

ومن ذلك نرى ان المشرع العراقي لم يتبع قاعدة عامة في تقسيم القطاعات الاقتصادية ولكنه قسمها بالتسمية والتعيين ، وهو كذلك لم يبين حدود ما يعتبر صغيراً او متوسطاً او كبيراً من مشاريع القطاع العام والقطاع المختلط صناعياً كان او تجارياً .

اما الشكل العام لهذه الادارة فقد اخذ شكل مؤسسة عامة شاملة سماها القانون (المؤسسة الاقتصادية) يدخل تحت ادارتها واشرافها عدد من المؤسسات الفرعية حددها القانون بثلاث على التعيين يجوز احداث غيرها بقانون لاحق . وهذه المؤسسات الفرعية هي : المؤسسة العامة للصناعة ، المؤسسة العامة للتامين والمؤسسة العامة للتجارة ثم جعل من ادارة المؤسسة الصناعية جميع المشاريع الصناعية الحكومية والمشاريع

---

(١) المصدر السابق ص (١٩٦)

المؤممة وفي ادارة المؤسسه التجارية جميع المشاريع الحكومية التي كانت تأخذ شكل مؤسسة او شركة والشركات التي شملها التأميم . اما مؤسسة التأمين العامة فقد دخل في ادارتها شركة التأمين الوطنية وجميع شركات التأمين المجازة في العراق .

ومن هذه الناحية يختلف النظام القانوني للمؤسسات العامة عنه في الجمهورية العربية المتحدة التي لم تنشىء المؤسسة الاقتصادية الشاملة ولكنها الحقت المؤسسات بالوزارات على اساس التقسيم النوعي فجعلت كل مؤسسة تابعة للوزارة التي تحقق اغراضاً تشترك معها في تحقيقها.

ثالثا ـ المؤسسة الاقتصادية :

تتكون المؤسسة الاقتصادية العامة من عدد من المؤسسات الفرعية عددتها المادة الرابعة من القانون وهى المؤسسة الصناعية ومؤسسة التأمين والمؤسسة التجارية واية مؤسسة اخرى تنشأ بقانون. ويدير هذه هذه المؤسسات العامة كافة مجلس ادارة عام هو مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية الذي يتألف من تسعة اشخاص هم : رئيس مجلس ادارة المؤسسات نفسها وأربعة وزراء هم وزراء المالية والتخطيط والاقتصاد والصناعة ومحافظ البنك المركزي ورؤساء مجالس ادارة مؤسسات التأمين والصناعة والتجارة يضاف اليهم رئيس اي مؤسسة عامة اخرى تنشأ بعد ذلك .

ويعين رئيس مجلس ادارة المؤسسة والاعضاء غير الوزراء ومحافظ البنك المركزي بمرسوم جمهوري لمدة خمس سنوات قابلة للتمديد ويحدد مجلس المؤسسة راتب كل منهم وشروط استخدامهم . وقد نصت المادة

الخامسة عشر من القانون على الشروط التي يجب ان تتوافر في هؤلاء وهي شروط الاهلية المدنية الكاملة وعدم وجود مصالح لهم في المؤسسة او ما يعود اليها من الاعمال والمؤسسات .

وقد خول المجلس جميع السلطات الادارية لاحداث تشكيلات المؤسسة وأقسامها ودوائرها وشعبها وفروعها في العاصمة وسواها وان يضع قواعد الخدمة لعمال المؤسسة وقواعدها المالية والحسابية وطريقة تنظيم ميزانيتها . كل ذلك وفقاً لنظام داخلي يضعه المجلس نفسه او وفقاً لقرارات يصدرها .

وقد نص القانون على ان وظيفة المؤسسة الاقتصادية (هو المساهمة في تنمية الاقتصاد القومي عن طريق النشاط الاقتصادي في حقل القطاع العام والمقصود (بالتنمية الاقتصاديه القومية) تدخل الدولة في انعاش الصناعة والتجارة والزراعة والاعمال المالية والمصرفية بقصد رفع مستوى الشعب المعاشي ، ولا يدخل في مفهوم النص النشاط الثقافي والصحي إلا تبعاً ، وادخال المشروع (في حقل القطاع العام) خطأ وتناقض ذلك ان قوانين ١٤ تموز ١٩٦٤ قد أباحت تدخل الدولة في القطاع الخاص ايضاً فأباحت مساهمة الحكومة في الشركات والمنشئات التجارية الخاصة بجزء من رأسمالها .

وعملية التنمية هذه تظهر في البلاد الاشتراكية الثوريه أي التي تقبض على زمام السلطة فيها حكومات استولت على الحكم بطريق الثورة وهي في الغالب من البلاد المتخلفة في ميادين الاقتصاد والاجتماع . وفي جميع هذه البلاد تقريباً نرى ان السلطة الثورية تحاول الارتفاع بمستوى شعوبها بطريق السياسة الثورية السريعة وليس بطريق التدرج والتطور الذي يعتمد على التشريع الدستوري الحر وقرارات البرلمان كما هي الحال في البلاد الاشتراكية الدستورية اعتقاداً بان هذه السياسة لا تضمن

التقدم السريع ولا يؤمن تمتعها بالسياسة الاقتصادية وفقاً لاهواء الأحزاب ونتائج الانتخابات المتغيرة .

وهناك اشكال شتى لطريقة التنمية الاقتصادية في البلاد المتخلفة فنها مايقتصر على ميدان الصناعة ووضع التخطيط العام للانتاج دون التدخل المباشر فى انشاء الصناعات او امتلاكها على الدوام .

ومنها مايستولي على جميع ميادين الصناعة والتجارة والزراعة والنشاط المالي وينفرد بانشائها وبادارتها وامتلاكها ولا يسمح للافراد بانشاء قطاع خاص او المشاركة فيه ذلك هو النظام الشيوعي الذي لايعرف سوى القطاع العام .

ومنها مايجمع بين القطاع العام والقطاع الخاص فتستولي فيه الحكومه على الصناعات المهمة وتتدخل في النشاط الرئيسي للتجارة والمال وتمتلك الارض الزراعية ، وتخضعها النظام وثيق تكون لها فيه السيطرة على الانتاج والتوزيع وبذلك تسمح الدولة للنشاط الاقتصادي الفردي مع اخضاعه لرقابة شاملة تمنعه من الطغيان والاستبداد بالمستهلكين والعمال .

وتتوسل المؤسسة الى تحقيق هذا الغرض العام بوسائل اداريـــة واخرى انشائية :

١ – للوسائل الادارية :

للمؤسسة سلطات ادارية واسعة في ادارة جهازها واستثمار اموالها والوصول بها الى الغرض الذي انشئت من اجله . ومن ذلك تعيين مدير عام لها ومدراء عامين للمؤسسات التابعة لها واختيار ممثلين عنها في مجالس ادارة المؤسسات والشركات التي تساهم فيها وتوجيهها ايضاً اذا كان لها من الاسهم ما لايقل عن ٢٥ بالمائة من رأسمالها واصدار الأنظمة الداخلية

والتعليمات التي تتبعها في ادارة اعمالها ووضع الميزانية السنوية للمؤسسة وفي حساب الارباح والخسائر وجميع ماسوى ذلك من الوسائل الادارية .

٢ ـ للوسائل الانشائية :

وقد منح القانون المؤسسة سلطات واسعة للعمل على تحقيق اغراضها وهي التنمية الاقتصادية الموجهة واطلق لها اليد في ذلك بقوله (المؤسسة في سبيل تحقيق اغراضها ان تتبع مختلف الوسائل اللازمة ثم ذكر النص شتاتا من الميادين الاقتصادية تجمع بين القطاع العام والقطاع المختلط والقطاع الخاص ثم ناط نشاط القطاع العام بالمؤسسة الاقتصادية وحدها .

٣- طريقة عمل المؤسسة :

سبق ان رأينا المجال الذي حدده القانون للقطاع العام والقطاع الخاص والقطاع المختلط وان القانون اقد ناط نشاط القطاع العام بالمؤسسة الاقتصادية وحدها (م٣)

وسبق القول ايضاً انه من اجل تسهيل عمل المؤسسة واداء وظيفتها قسمت الى ثلاث مؤسسات أجاز لها القانون انشاء مؤسسات وشركات كلما دعت الحاجة الى ذلك كشركة الادوية والعقاقير التي انشئت بعد اصدار القانون وان كان وضعها يساعد على اعتبارها مؤسسة .

وكل واحدة من هذه المؤسسات تستمد سلطاتها وطريقة عملها من مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية وفقا لنظام داخلي ينظم نشاطها

ويمكنها من القيام بوظائفها ولكل منها ايضاً مجلس ادارة يختار اعضاؤه مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية من المدراء العامين للوحدات التي تتألف منها المؤسسة العامة . وقد انشأ القانون ادارة فرعية سماها وحدات وهي كل شركة او معمل او اي عمل تجاري تملك المؤسسة كامل رأسماله وسواء كانت هذه الوحدات من انشاء المؤسسة نفسها اوانها انتقلت اليها بقوانين التأميم ثم اجاز جمع هذه الوحدات او بعض منها لتتكون منها مؤسسة تابعة للمؤسسة العامة التي تتحد معها في العمل . ولا يمنع هذا من ان تكون مجموعة الوحدات مؤسسة عامة منفردة تتساوى مع المؤسسات العامة الاخرى لتتبع المؤسسة الاقتصادية العامة نفسها اذا كان نطاق عملها يتطلب ذلك .

اما الوحدة نفسها فانها تدار بمجلس ادارة خاص يعين اعضاءه ورئيس مجلسه مجلس ادارة المؤسسة الاقتصادية ، وقد صدر النظام الداخلي لكل من مؤسسة التجارة ومؤسسة التأمين والمؤسسة الصناعية وبين وظيفة كل منهما ، وتوصى هذه الوظيفة بالاشتراك على الوحدات المؤممة (المنشآت كما سماها القانون) التابعة لها وتقديم المشورة لها وكيفية ادارة اعمالها التجارية او التأمينية وتوزيع البضائع التي حصر استيرادها بالمؤسسة الاقتصادية بين تلك الوحدات .

ومما يلاحظ هنا ان النظام الداخلي هذا قد احدث تشكيلات ادارية للمؤسسة لتقوم باعباء هذه الوظيفة . وفيما عدا الشركات التي اممتها الحكومة وادخلتها تحت ادارة المؤسسة الاقتصادية اجاز القانون لهذه احداث وحدات تجارية وصناعية اخرى تقوم باغراض التنمية الاقتصادية(١)

(١) نص القانون رقم ١٠٢/١٩٦٤ على الزام جميع الشركات المساهمة الصناعية التابعة للمؤسسة الاقتصادية وسواها بان لا يزيد اعضاء مجلس ادارتها على سبعة اشخاص وان يكون منهم من عمال الشركة وآخر من موظفيها .

وأباح لها الاستقراض مـن الحكومات والمصارف الاجنبية بقانون ويعتبر قرضها هذا بمثابة قرض للدولة او ان تستقرض من البنك المركزي او المصارف الدائمية بضمان وزير المالية وبالشروط الـــتي يوافق عليها مجلس الوزراء واجاز لها القانون كذلك استلحاق الوحدات التجاريـة والصناعية التي تملكها الحكومة قبل نفاذ القانون . وتنفيذاً لهـذا النص الحقت عشر مؤسسات صناعية بالمؤسسة وحل رئيس المؤسسة الاقتصادية محل الوزير المرجع لـكل منها وفقاً للقانون او النظام الذي انشئت به الى ان يتم الحاقها بالمؤسسة الصناعية .

٤ ـ مالية المؤسسة الاقتصادية :

تتكون مالية المؤسسة الاقتصادية من رأس مال الشركات والمشاريع التي شملها التأميم واصبحت ملكاً للدولة مقابل التعويض الذي قـــدرته الحكومـــة بالقانون رقم ٩٩/ ١٩٦٤ وقد حول القانون اسهم هذه المشاريع والشركات ورؤوس اموالها الى سندات اسميـة يملكها اصحاب رأس المال وتستحق على الدولة بعـد خمس عشر سنة من تأريخ التأميم في ١٤ تموز ١٩٦٤ بفائدة قدرها ٣ بالمائة على ان تكون هذه الاسهم قابلة للتداول في الاسواق وللاطفاء الكلي او الجزئي اذا ارادت الحكومة ذلك قبل حلول اجل الوفاء في ١٤ تموز من سنة ١٩٧٩ اي بعد ١٥ سنة مـن تاريخ التاميم .

والمؤسسة الاقتصادية كسائر المؤسسات العامة الحكومية تتمتع بمزايا القانون العام حيناً باعتبارها شخصا اداريا عاما وتحكمها قواعد القانون الخاص كقانون الشركات عندما تتعامل مع الافراد والهيئات الخـاصة فى

ميدان التجارة والاعمال ، ومن ذلك عملها في الاستيراد والتصدير واستثمار الأموال والقروض ، ولهذا نص القانون ٩٩-٩٦٤ على ان (تحتفظ الشركات والمنشئات المؤممة بشكلها القانوني وتستمر في نشاطها) والمقصود بذلك ليس الشكل التجاري كشركة المساهمة ونوع الادارة فقط وانما هو موضوع نشاطها وخضوعها للاختصاص التشريعي . وقد نقل القانون هذا التعبير من القانون العربي وكان عليه ان يزيل غموضه بتعبير صريح ومما يدخل في هذا الباب نص المادة ٢٨ من القانون ان تجعل للمؤسسة نظاما ماليا تنظم به قواعد الحسابات واعداد الميزانية وما يتعلق بها وفقا لقواعد المحاسبة التجارية وليس لقواعد الحسابات الخاصة بأموال الدولة .

٥ - رقابة المؤسسة الاقتصادية

للمؤسسة الاقتصادية الرقابة التامة المباشرة على جميع المؤسسات الفرعية التي تنشئها وجميع الشركات التي تؤسسها ، ولها الرقابة الجزئية على ما تساهم به او تساعده منها . وقد نص القانون على ان قرارات مجالس الادارة في المؤسسات والشركات التابعة للمؤسسة الاقتصادية تخضع لتصديق مجالس ادارتها وذلك تبعا للقواعد آنفة الذكر .

والواقع ان تحديد الرقابة على المؤسسة الاقتصادية ، ومن ثم على المؤسسات والشركات التابعة لها لايخلو من تعقيد ومشاكل يثيرها العمل ذلك ان عمل المؤسسة ذات الوظائف المتعددة يتصل بعدد من الوزارات حسب علاقاتها بتلك الوظائف فالمؤسسة الاقتصادية تدير متاجر ومصانع وتستورد مواد من الخارج . ففي المصانع التي تقع تحت ادارتها لاتستغني

المؤسسة عن الاتصال بوزارة الصناعة واستشارتها ولا تملك هذه الوزارة ان تتجنب الاتصال بها فيما هو من وظائفها . وفي شركـات الاستيراد والتصدير لابد من الاعتراف بعلاقة المؤسسة بوزارة الاقتصاد او وزارة التجارة . وفي استيراد العقاقير لابد من الاتصال بوزارة الصحة وهكذا وليس بالمستطاع ان تجمع المؤسسة جميع الاختصاصات التي تحتـاج اليها ادارة المؤسسات والشركات . كما انه لا يمكن القول بذلك مع وجود وزارات اعدت لتلك الاعمال .

رابعا ـ قانون توزيع الارباح في الشركات :

من جملة القوانين التي صدرت ضمن مجموعة قوانين التأميم في ١٤ تموز ١٩٦٤ قانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٦٤ الخاص بتنظيم توزيع الارباح في الشركات وبموجب هذا القانون توزع الارباح المعدة للتوزيع للشركات المساهمة والشركات ذات المسؤولية المحدودة والمشاريع الصناعية الفردية المشمولة بقانون التنمية الصناعية والمشاريع الصناعية الحكومية والشركات والمؤسسات التابعة للمؤسسة الاقتصادية المنصوص عليها في قانون المؤسسة الاقتصادية على الوجه الآتي

أ ـ ٧٥ بالمائة توزع على المساهمين او على مالكي المشروع .

ب ـ ٢٥ بالمائة تخصص للعمال والموظفين ويكون توزيعها على النحو الآتي :

١ ـ ١٠ بالمائة توزع على العمال والموظفين عند توزيع الارباح على المساهمين ويوزع نصفها على جميع المشتغلين على اساس عـدد ايام العمل خلال السنة دون اعتبار لنوع الوظيفة او الاجر الذي يتقاضاه الشخص ويوزع النصف الآخر على اساس الاجـور المدفوعة خلال العام على الا

يتجاوز ما يخص الفرد الواحد منهم من الصنفين على مائة دينار سنوياً فاذا تبقى بعد التوزيع على هذا الاساس شيء من الـ ١٠ بالمائة يتم توزيعه بذات الطريقة على من لم يتجاوز ما يحصل عليه من التوزيعين مائة دينار ومايزيد على ذلك يودع لدى البنك المركزي في حساب خاص . وقد جوز القانون مجلس الوزراء ان يخصص جزءاً من هذا الفائض ليوزع على العمال والموظفين في المشاريع التي لم تحقق ارباحاً بسبب طبيعة عملها او لاسباب خارجة عن ارادة عمالها وموظفيها .

٢ـ ٥ بالمائة تخصص للخدمات الاجتماعية والاسكان طبقا لما يقرره مجلس ادارة المشروع او ادارته بالاتفاق مع نقابة عمال الشركة .

٣ـ ١٠ بالمائة تخصص لخدمات اجتماعية مركزية للعمال والموظفين وتحدد كيفية التصرف في هذه المبالغ وأداء الخدمات والجهة الادارية التي تتولاها او تشرف عليها بنظام .

وحدد القانون ايضا بأن لاتقل نسبة الارباح الصافية المعدة للتوزيع لغرض احتساب حصة ارباح العمال والموظفين منها عن ٧٥ بالمائة من صافي الارباح بعد استقطاع ضريبة الدخل .

ولابد من الاشارة الى ان هذا القانون قد أخذ نصا من القانون المصري المماثل رقم (١١١) لسنة ٩٦١ .

خامسا ـ قانون تنظيم اوضاع بعض الشركات :

صدر هذا القانون ايضا (قانون رقم ١٠٣ لسنة ٩٦٤ بتنظيم اوضاع بعض الشركات والمؤسسات) ضمن قوانين التأميم ويهدف هذا القانون الى الحد من توسيع نطاق الملكية الفردية ومنع تركز الثروات ولذلك فقد أوجب القانون على كل شركة ذات مسؤولية محدودة يبلغ

رأسمالها المدفوع سبعين الف دينار فاكثر وقت تنفيذ هذا القانون ان تتخذ شكل شركة مساهمة ، كما أوجب على جميع الشركات التي تؤسس بعد تنفيذ هذا القانون والتي يبلغ رأسمالها المدفوع سبعين الف دينار فاكثر ان تتخذ شكل شركة مساهمة وألزم القانون جميع المشاريع الصناعية التي ليست على شكل شركة مساهمة او ذات مسؤولية محدودة وقت تنفيذ هذا القانون والتي يبلغ صافي قيمة موجوداتها سبعين الف دينار فاكثر ان تأخذ شكل شركة مساهمة . ولم يجوز القانون اي شخص طبيعي او معنوي ما عدا الاشخاص المعنوية العامة ان يمتلك في اية شركة مساهمة مضى على تأسيسها خمس سنوات كاملة او اكثر اسهما تزيد قيمتها الاسمية المدفوعة عن عشرة آلاف دينار . ويعتبر المساهم واولاده القاصرون بحكم الواحد مالم تكن ملكية القاصر ناشئة عن الارث وعلى المساهم في الشركات المساهمة التي لم يمض على تاسيسها خمس سنوات بعد ان يوفق اوضاعه مع أحكام هذه المادة عندما تطبق عليه هذه الاحكام . وعلى الرغم من مضى أكثر من (٦) سنوات على تشريع هذا القانون الا انه لم يطبق بصورة كاملة وانما كان يؤجل تطبيقه كل سنة او سنتين بغية افساح المجال للشركات التي ينطبق عليها القانون بتكييف اوضاعها بمقتضاه.

سادسا ـ مبررات التأميم في العراق

لقد كانت هناك عدة عوامل ومبررات دعت الى اعلان قوانين التأميم فى العراق في ١٤ تموز ١٩٦٨ سنحاول اجمالها بما يلي :

اولا ـ الاسباب السياسية :

ان صدور قوانين التأميم في العراق هو « لتحديد السمات الواضحة

للجمهورية العراقيــة كدولة اشتراكية وتؤكد طابع الحياد الأيجابي المعروف عنها في ميدان السياسة الخارجية بكونها دولة ليست برأسمالية ولا شيوعيه مع انفتاحها على التعاون مع مختلف الدول الصديقة في العالم وهذا سيمكنها مـن تحديد ملامح النظام الاقتصادي في العراق بشكله الاخير لتثبيت الخطط الــتي تراها كفيلة بالتعاون فيما بيننا وبتنميتها وستطمئن الدول المتعاملة معنا اليوم وغداً الى متانة النظام الحالي الذي اقدم على مثل هذه الخطوات الحاسمة المستندة الى رصانة القواعدالشعبية التى تؤمن بالأشتراكية والتي تمثل الجماهير الساحقة بعددها وقوتها»(١)

والواقع ان هناك اسباباً سياسية اخرى تكمن وراء صدورقوانين التأميم في العراق ذلك ان هناك علاقة بين هذه القرارات وعملية التمهيد للوحدة الدستورية بين الجمهورية العراقية والجمهوريـة العربية المتحدة التي سبقت العراق في هذا الميدان وقطعت اشواطاً بعيدة فيه (٢) وقـد ذكرت صحيفة الفجر البغدادية في عددها الصادر بتاريخ ٢٧/٧/١٩٦٤ انه في الامكان رد اصل التحول الاشتراكي في العراق الى اتفاق الوحـدة او التمهيد للوحدة الذي عقد في ٢٦ مايس ١٩٦٤ بين العراق والجمهورية العربية المتحدة وقد قضى هذا الاتفاق بانشاء مجلس مشترك للرئاسـة وعدة هيئات مشتركة اخرى للاعداد لتوحيد البلدين . .

ثانياً — الاسباب الاقتصادية:

لايختلف أنسان في العالم الان على ضرورة تواجد القطاع العام في اي وقت وفى كل مجتمع معاصر مهما اختلفت العقائديات الاقتصادية والاجتماعية او السياسية السائــدة في ذلك المجتمع وينحصر الخلاف

---

(١) جريدة الجمهورية البغدادية ١٨ تموز ١٩٦٤ العدد (٢٠١) .

(٢) المصدر السابق

ـ فيما ينحصر ـ على دور القطاع العام وفي مـدى شموله او درجة تحكمه وتوجيهه لاقتصاديات ذلك المجتمع .

ويرتكز القائلون والمنادون بانكماش نشاط القطاع العام ـ ومعظمهم من الدول الرأسمالية المتقدمة صناعياً واقتصادياً ـ وبترك القطاع الخاص يعمل طليقاً في اطار من القوانين والسياسات والتوجيهات غيرة المباشرة يرتكز هؤلاء في دفاعهم عن صالح القطاع الخاص على عاملي الحافز الفردي والمبادرة الفردية .

ونفس هؤلاء القائلون والمنادون عندما يواجهون بمشكلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الـدول النامية يرون ضرورة تدخل القطاع العام وبقوة في الحياة الاقتصادية لذلك المجتمع لتطويره وتنميته،ضرورة تدخل القطاع العام بسبب عاملي المبادرة الجماعية والقدرة الجماعيةالضخمة إما عاملي الحافز الفردي والمبادرة فهي تتواجـــد ايضا في ظـل قطاع قوي وقادر .

وفي العراق قبل صدور قوانين التاميم في ١٤ تموز ٩٦٤ ظل القطاع الخاص حرآطليقا يعمل في اطار القوانين والتوجيهات غيرالمباشرة مرة ويسخر القطاع العام لصالح بعض عائلات وبعض افراد القطاعالخاص مرات . وفي العراق وبعـــد ثورة ١٤ تموز ٩٥٨ ولست سنواتوقبل صدور قوانين التأميم ظـل القطاع الخاص حراً طليقـاً يعمل في حدود القوانين والتوجيهاتالعامة وماذا كانت النتيجة بعدكل تلك السنوات الست . لم يظهر المجتمع العرقى تقدما اقتصاديا او اجتماعيا يذكر يساير زيادة السكان بل انتهى به الامر الى تركز القوة المصاحبة للثورة في حوزة بعض عائلات وافراد مئات من ملايين من السكان ومؤسسات اقتصادية تقليدية لاتتعدى بعض العقارات وبعض المصانع وصناعات متنـــاثرة حددتها المعرفة الضرورية العتيقة .

وفي معركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المشحونة - ابداً - بالتحديات القومية لا يمكن للحافز الفردي او المبادرة الفردية ان ينتصر قوميا فيها والسلاح الوحيد لتلك المعركة القومية هو المبادرة الجماعية والقدرة الجماعية وسلاحنا في معركة التطور والتنمية هو القطاع العام « لقد أصبح جليا ان عملية التنمية تحتاج الى قطاع عام يكون محوراً لها وان ذلك يتطلب سيطرة الدولة على وسائل الانتاج الرئيسية كما تبين ان القطاع الخاص متردد في الاقدام على استثمار امكانياته في التنمية بسبب عدم وضوح معالم القطاعين العام والخاص وتوقعاته بتوسيع القطاع العام وعدم معرفة مدى تلك التوسعات ، كما أصبح واضحاً ان موارد المصارف التجارية تستغل في كثير من الحالات دون الاخذ بنظر الاعتبار لمتطلبات عملية التنمية الاقتصاديه وان أهمية الرأسمال الاجنبي في القطاع المصرفي كانت واضحة في توجيه الاستثمار في الشكل الذي يحلو لاصحاب ذلك الرأسمال وانه كان على يغلب المصارف التجارية الاهلية صفة المنافسة التي تستهدف الربح العاجل دون اي اعتبار آخر مع ما نتج عنه من ان اصبحت عملياتها تميل نحو المغامرة من جهة ونحو التسيب من جهة اخرى ومانتج عنه من اضعاف المكانة المالية لبعض المصارف مما جعل من المتعذر تصحيح هذه الاوضاع الراهنة في المصارف التجارية الاهلية عن طريق الضوابط القانونية كما تبين ان عدداً كبيراً من الشركات الخاصة يحقق ارباحا عالية جداً مستغلا الحماية التي يلقاها من الحكومة آنذاك مما يترتب عليه استغلالا للمستهلك في كثير من الحالات كما تبين ان الأرباح العالية التي حققتها معظم الشركات الكبيرة لم يتم استغلالها ثانية في توسيع نشاط تلك الشركات وانتاجها ، كما ثبت ان تجارة الاستيراد أصبحت ثغرة لاستغلال المستهلك وتهريب الاموال الى الخارج وعقبة في تنظيم

عمليه التنمية الاقتصادية في التوفيق بين استيراد سلع الانتاج وسلع الاستهلاك كما بدت تظهر طبقة اجتماعية معينة تسيطر بشكل واضح على عدد من المصارف وشركات التأمين والشركات الصناعية وبـــدأ نفوذها الاقتصادي والاجتماعي وحتى السياسي يظهر في محاولة توجيه الحـكم او افراد منه بما يحقق لها مصالحها وان هناك علامات استقطاب وتركز للدخول والثروات تتطلب اتخاذ الاجراءات التي تضمن عدالة توزيع الدخول ومنع تركز الثروات (١)



(١) المؤسسة الاقتصادية ـ نتائج تطبيق القرارات الأشتراكية في السنة الاولى (ص٣ـ٤) .

الفصل الخامس

مؤسسات القطاع العام

ظهرت المؤسسة الاقتصادية الى الوجود بموجب القانون رقم(٩٨) لسنة ٩٦٤ . وقد حددت المادة الثالثة من القانون المذكور اغراض المؤسسة في المساهمة في تنمية الاقتصاد القومي عن طريق النشاط الاقتصادي في حقل القطاع العام .

وتتكون المؤسسة الاقتصادية من المؤسسات العامة التالية:ـ

١ـ المؤسسة العامة للصناعة :

وتضم جميع المنشئات الصناعية الاستخراجية والتحويلية القائمة الآن والمؤممة والتى ستنشأ في المستقبل والتي تمتلك الدولة كامل رأسمالها كما تشمل المنشئات الصناعية التى تساهم الدوله في جزء من رأسمالها .

٢ ـ المؤسسة العامة للتأمين :

وتشمل جميع منشئات التأمين واعادة التأمين التى تمتلك الحكومة الآن او فى المستقبل كامل رأسمالها .

٣ـ المؤسسة العامة للتجارة :

وتشمل جميع المنشئات التجارية القائمة الآن والمؤممة والتى ستنشأ في المستقبل والتى تمتلك الدولة كامل رأسمالها كما تشمل المنشئات التجارية التى تساهم بجزء من رأسمالها .

وقد جوز القانون للمؤسسة تأسيس المنشئات لاغراض التنمية الاقتصادية وكذلك الشركات المساهمة .

وسنتحدث عن كل من المؤسسات الثلاث المذكورة :

١ ـ المؤسسة العامة للصناعة

برزت المؤسسة العامة للصناعة الى الوجود كواحدة من ثلاث مؤسسات عامة تم تشكيلها في ١٤ تموز سنة ١٩٦٤ وذلك تنفيذاً لاحكام قانون المؤسسة الاقتصادية رقم ٩٨ لسنة ١٩٦٤ والقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٦٤ التي جرى بموجبها تأميم بعض المنشئات الصناعية والتجارية وشركات التأمين ، وقد الحقت كل من هـذه المنشئات والشركات بمؤسسات خاصة بها لتقوم بتنظيم امورها وتنسيق اعمالها سواء من النـاحية المالية او الاداريه او الانتاجية ، فكانت المؤسسة العامة للصناعة مسؤولة عن المنشئات الصناعية المؤممة بالاضافة الى المصالح الصناعية الحكومية التي الحقت بها وفقاً للقانون اعلاه وبهذا فقد بلغ عدد المنشئات التابعة لهذه المؤسسة ثنتين وثلاثين منشأة صناعية .

تهدف المؤسسه الى القيام بجميع الأعمال والتصرفات التي تحقق أغراضها وفق القانون والتي تشمل القضايا الادارية والماليـة والتوسع في الفعاليات الصناعية وسياسة تسعير البضائع بما يطمئن حاجة المستهلك من جهة ويضمن سير العمل والانتاج في منشئاتها من جهة اخرى ويحقق بالتالي الغرض من وجودها بزيادة قوة الفرد الشرائية والمساهمة بزيادة الدخل القومي .

تعتبر المؤسسة الموجه الرئيسي للنشاط الصناعي في العراق حيث بلغت رؤوس الأموال المستثمرة فيهـا حوالي ٤٣ مليون دينار وهي تمثل حوالي ٣٥ بالمائه من مجموع رؤوس الأموال العاملة في الصناعة العراقيـة (عدا صناعة استخراج النفط) ويعمل فيهـا اكثر من سبعة عشر الف عامل وموظف ومستخدم كما تتوضح أهميتها في مساهمتها بالتنمية الاقتصادية عن طريق توسيع منشئاتها القائمة وانشاء صناعات جديدة مما له أثره الكبير

في تنمية الصناعة الوطنية .

وتضم المؤسسة عند بداية تكوينها خمس دوائر نوعية هي:

١- الدائرة النوعية للمواد الغذائية والكيماوية .

٢- الدائرة النوعية للغزل والنسيج .

٣- الدائرة النوعية للمواد الانشائية .

٤- الدائرة النوعية للسيكاير والمواد المرتبطة بها .

٥- الدائرة النوعية للاحذية والجلود .

وقد حددت واجبات هذه الدوائر كما يأتي :

أ - اعداد ابحاث دراسات عن متطلبات البلاد مما تنتجه المنشئات .

ب - اعداد دراسات واحصائيات عن النشاط الانتاجي والتجاري للمنشئات .

ج - القيام بالدراسة الاولية لملاكات المنشئات وميزانياتها التخمينية .

د - مراقبة الانتاج من حيث الكمية والنوعية والسعر في ضوء برامج الانتاج .

هـ - متابعة سير الأعمال بالمنشئات من النواحي الانتاجية والفنية وغيرها .

و - مراقبة المخزون في المنشئات والصناعات وكيفية تقليلها او الاستفادة منها .

ز - مساعدة الاجهزة التنفيذية في المنشئات في تذليل ماقد يعترضها من عقبات ومشاكل تؤثر على الانتاج وسير الأعمال .

ح - مراقبة توفير المواد الاولية والادوات الاحتياطية في المنشئات .

ط - اعداد تقارير دورية عن نشاط المنشئات بنتيجة دراسة المواضيع السابقة .

ى ـ متابعة تنفيذ ما يتخذه المجلس من مقررات تخص ادارته

أ — المجموعة النوعية لصناعة المواد الغذائية والكيميائية : وتتألف من الشركات التالية :

١ـ شركة استخراج الزيوت النباتية :

يبلغ رأسمال الشركة عند تأميمها القيمة الدفترية للشركة (كما في ١٣ تموز ٩٦٤) ٣٤١ر٧٧٢ر١ دينار ، وتنتج المنشأة الزيوت النباتية المدرجة وصابون التواليت ويبلغ مجموع الطاقة الانتاجية للشركة ٦٠٠ر٣٩ طن موزعة على الشكل التالي .

الزيوت ٠٠٠ر٣٠ طن

صابون التواليت ٦٠٠ر٣ طن

صابون الغسيل ٠٠٠ر٦ طن

بيد ان الانتاج الفعلي يقل عن الطاقة الانتاجية الكاملة للشركة فمثلا في عام ٩٦٥ ـ ٩٦٦ كان انتاج الزيوت يساوي ١ر٩٢ بالمائة من الطاقة الانتاجية اما بالنسبة للصابون فقد كان الانتاج يحقق ٤ر٧٠ بالمائة من الطاقة الانتاجية . هذا ويبلغ عدد العاملين في الشركة ٨٨٢ عاملا في عام ٦٥-٩٦٦ .

٢ـ شركة منتوجات بذور القطن :

يبلغ رأسمال الشركة عند التأميم (القيمة الدفترية) في ١٣ تموز ٩٦٤ ، ٩٨٤ر١٤٧ر٥٩ ر١ دينار .

وتنتج المنشأة الزيوت والصابون ومساحيق التنظيف ومستحضرات التجميل بالطاقة الانتاجية الآتية :

الزيوت النباتية (٣ وجبات) ٠٠٠ر٢١ طن

صابون التواليت (وجبتين) ٨٠٠ر٣ طن

صابون الغسيل (وجبتين) ٨٠٠ر٣ طن

مساحيق التنظيف (٣ وجبات) ٠٠٠ر٤ طن

مستحضرات التجميل ٦٠ طن

وقد استطاعت الشركة ان تستغل ٣ر٨٤ بالمائة من طاقتها الانتاجية بالنسبة للزيوت النباتية و٦ر ٨ بالمائة بالنسبة لمساحيق الغسيل و٧ر٦٣ بالمائة بالنسبة لصابون الغسيل و٤٠ بالمائة بالنسبة لمستحضرات التجميل و٤ر٣٨ بالمائة بالنسبة لصابون التواليت .

وقد جاء في التقرير السنوي الثاني للمؤسسة العامة للصناعة للسنة المالية ٩٦٥_٩٦٦ (ص٣٦) ان عدم استغلال الطاقة الانتاجية بصورة كاملة في بعض اوجه الانتاج في هذه الشركة يعود الى كون الانتاج في هذه الشركة يساير المبيعات فاذا ما وجدت الاسواق الخارجية اللازمة لتصريف البضائع الزائدة عن حاجة السوق فان المنشأة سوف تستطيع استغلال كامل طاقتها الانتاجية .

ويبلغ عدد العاملين في الشركة خلال عام ١٩٦٥_١٩٦٦ ما مجموعه ٦٥٤ عاملا .

٣ـ شركة الرافدين لصناعة المنظفات :

يبلغ رأسمال هذه المنشأة كما هو في يوم التأميم ١٣ تموز ١٩٦٤ (٠٩٠ر٩٧٦ر٧٩٣) دينار . وينتج المعمل مساحيق الغسيل (تايد وامواج) بسعة انتاجية تعادل ٥٥٠٠ طن سنوياً ، وفي عام ٩٦٥_٩٦٦ زاد انتاج الشركة عن الطاقة الانتاجية القصوى بنسبة ٨ر١٩ بالمائة بسبب نمو الطلب بصورة كبيرة خلال تلك السنة على منتجات هذه المنشأة ويبلغ عدد العاملين في المنشأة ٩٠ عاملا .

٤ـ شركة المطاحن الفنية العراقية :

تتألف هذه المنشأة من شركة المطاحن الفنية وشركة معامل طحين الدامرجي وشركة الرافدين للطحن والتجارة وتبلغ القيمة الدفترية

للشركة كما في ١٣_٧_٩٦٤ (١٩٧ر٧٢١ر٣٨٨) ديناراً ، كما تبلغ الطاقة الانتاجية القصوى للشركة (٠٠٠ر١١٦ طن) موزعة على المعامل بالشكل الآتي :

معمل الرافدين ٠٠٠ر٣٥ طن سنوياً

معمل الدامرجي ٠٠٠ر٣٤ طن سنوياً

معمل المطاحن ٠٠٠ر٣٧ طن سنوياً

ومن ملاحظة تطورات انتاج الشركة خلال السنين التي تلت التأميم يتضح لنا انها تستغل ١ر٨٤ بالمائة من طاقتها الانتاجية(١) ويبلغ عدد العاملين في الشركة (عمال . موظفين مستخدمين) ٢٩٧ عاملا خلال النصف الثاني من عام ٩٦٥_٩٦٦ (٢)

٥_ شركة طحن حبوب الشمال في الموصل :

يبلغ رأسمال هذه المنشأة عند تأميمها (القيمة الدفترية) كما في ١٣_٧_٩٦٤(٧٨٢ر٦٢١ر٢٨٢)ديناراً . وتبلغ الطاقه الانتاجيه القصوى (٠٠٠ر٤٥) طن سنوياً وقد قسمت بالشكل الآتي :

٢٢٠٠٠ طن لمديرية الاعاشة العامة .

٢٣٠٠٠ طن للبيع في الاسواق التجارية .

وقد حققت الشركة عام ٩٦٥_٩٦٦ انتاجاً قدره ٥٥٣ر٤٨ طنا وهو يزيد عن الطاقة الانتاجية القصوى بنسبة ٩ر٧ بالمائة وكذلك الانتاج المخطط .

ويبلغ عدد العاملين في الشركة عام ٩٥٦_٩٦٦ ما مقداره ١٢٥ عاملا .

---

(١) التقرير السنوي الثاني للمؤسسة العامة للصناعة ٩٦٥_٩٦٦ (ص ٤٥).

(٢) المصدر السابق (ص٤٥) .

٦ـ شركة تجارة وطحن الحبوب العراقية :

يبلغ رأسمال هـــذه الشركة عند تأميمها (القيمة الدفتريه) كما في ١٣ـ٧ـ٩٦٤ مامقداره ١٨٨٥٩٩٩٫٩٩٨ ديناراً . وتقوم المنشأة بالطحن لحساب مديرية الاعاشة العامة بطاقة انتاجية قدرها ٣٤٫٥٠٠ طن سنوياً وقد بلغ عدد العاملين في الشركة سنة ٦٧ـ٦٨ (٧) عاملا

٧ـ مصلحة التعليب في كربلاء :

تبلغ طاقة المعمل الانتاجية حسب ماجاء في التقرير السنوي ١٫٥ مليون علبة يومياً بوجبة عمل واحدة وان هذه الطاقة لا يمكن الوصول اليها إلا اذا انتجت المربيات فقط وبشكل مارمليد ، اما في حالة انتاج الخضراوات المطبوخة وخاصة باللحم الى جانب المربيات فان طاقة المعمل الانتاجية لاتبلغ الحد الوارد أعلاه .

٨ـ مصلحة شؤون الألبان العامة :

يبلغ رأسمـــال المستثمر في هـــذه المنشأة في ٣١ـ٣ـ١٩٦٥ (١٫٦٨٤٫٣٧١٫٢٢٤) ديناراً وتقوم المنشأة بانتاج الحليب المعقم وكافة منتجات الحليب (الجبن والزبد والقيمر) بالطاقة الانتاجية المدرجة ادناه :ـ

الحليب	١١٫٤٠٠٫٠٠٠ لتر
زبد	٤٥٠٫٠٠٠ كغم
قيمر	٢٢٥٫٠٠٠ كغم
جبن	١٥ ٫٠٠٠ كغم

ويلاحظ من سير تطورات هذه المنشأة ان الانتاج لايحقق الطاقة الانتاجية للمعمل وكان العجز عن بلوغ الطاقة الانتاجية يعادل ٣٥٫١ بالمائة بالنسبة للحليب المعقم و٣٤٫٦ بالمائة بالنسبة للزبد و٥٥٫٥ بالمائة بالنسبـــة للقيمر و ٢٢٫٩ بالمائة بالنسبة للجبن .

ويبلغ عدد العاملين في المنشأة (عمال وموظفين ومستخدمين

ومستخدمين اجانب ٥٥٤ عاملا) .

٩ـ مصلحة صنع السكر في الموصل :

يبلغ رأسمــال المصلحة بموجب ميزانيتهـا في ٣١ـ٣ـ٩٧٦ (٢ر٩٥٤ر٤٦٨) ديناراً .وتبلغ الطاقة المصممـة لقسم التصفية ١٠٠ طن يومياً اما الطاقة القصوى للبنجر ٨٠٠ طن يومياً . وقد كانمعدل الانتاج اليومى ٨ر١٦٩ طناً من السكر المستخلص من السكر الخام فاذا علمنا ان طاقة المعمل القصوى هي ١٠٠ طن أدركنا ان الشركة قد جاوزت طاقتها القصوى بنسبة ٨ر٦٩ بالمائة من طاقتها .

أما بالنسبة للسكر المستخلص من البنجر فان الانتاج مازال بعيداً عن الوصول الى طاقته لانتاجية ، ومع ذلك فهناك تحسن كبير في هذا الانتاج حيث بلغ المعدل اليومي لانتاج السكر من البنجر خــلال عام ٦٥ ٩ـ٩٦٦ (٧ر٥٤) طناً يقابل ذلك ٩ر٤٥ طناً للعام الذي قبلهاي بزيادة قـدرها ٢ر١٩ بالمائة كما ارتفعت نسبة السكر المنتج من البنجر من ٤٠ر١٠ بالمائة في ٦٤ ,٦٥ الى ٤٨ر١٠ في عام ١٩٦٦/٦٥ . وقـد بلغ انتاج السكر من البنجرما يعال ٧٠بالمائة من الطاقة الانتاجية للاستخلاص هذا ويبلغ عدد العاملين في المعمل ٣١٩ عاملا في عام ٦٥ـ٩٦٦ .

١٠ ـ الشركة العامة للدواجن :

تأسست هذه الشركة بتاريخ ١٠ـ٧ـ٩٦٥ .ويبلغرأسمالها المخصص (٥ر٣) مليون دينار أما المدفوع فيبلغ ٠٠٠ر١٠٠ دينار .

وقد جاء فى الأسباب الموجبة لتأسيسها انه بالنظر لالغاء المؤسسة العامة للانتاج الزراعي والحيواني ولغرض تنظيم اعمال الشركة العامة للدواجن بعد ربطها بوزارة الزراعة وبالنظر لطبيعة اعمالهـــا التجارية والانتاجية وضرورة احتفاظها بالمرونةالتي كفلها لها قانون المؤسسات رقم ١٦٦ لسنة ٩٦٥ المعدل .

ب ــ المجموعة النوعية لصناعة الغزل والنسيج :

١ـ شركة الغزل والنسيج العراقية :

يبلغ رأسمال هذه المنشأة كما في ١٣ تموز ٩٦٤ إي يوم التـــأميم حوالي ٣ر١ مليون دينار ، تقوم المنشأة بانتاج الغزول القطنية والحريرية والأقمشة بالطاقة الانتاجية الآتية :

الأقمشة ٤٨٧ر٦٦٠ر١٤ متر طولي

غزول قطنية ٠٢٤ر١٧٠ر٦ ليبرة

غزول حريريه ٣٢٢ر٣٧٣ ليبرة

ويبلغ معدل عدد العمال في الشركة خلال عام ٩٦٥ـ٩٦٦ (١٧٧٢) عاملا يقابل ذلك فى العام الذي قبله ١٨٨٠ عاملا .

٢ـ شركة فتاح باشا للغزل والنسيج :

يبلغ رأسمال الشركة الاسمي والمدفوع قبل التأميم ٠٠٠ر٦٠٠ دينار وبلغت القيمة الدفتريه للشركة في ١٣ـ٧ـ١٩٦٤ حوالي ٦ر٠ مليون دينار وتقوم المنشأة بانتاج الغزول الصوفية والاقمشة الصوفية والبطـــانيات بالطاقة الانتاجية الآتية :

الأقمشة ٣٦٠ الف متر طولي

بطانيات ١٢٠ الف بطانية

غزول ١٧٠ طن

وقد حققت الشركة خلال عام ٦٥-٩٦٦ ما نسبته ٩ر٨٦ بالمائة من الطاقة الانتاجية بالنسبة للاقمشة وفاق الانتاج الطاقة الانتاجية لكل من البطانيات والغزول بنسبة ٣٥ بالمائة و٤ر١٣ بالمائة على التوالي .

٣ـ شركة السجاد العراقية :

يبلغ رأسمال الشركة كما في ١٣ تموز ١٩٦٤ اي القيمة الدفتريه

حوالي ٢ر٦٣ الف دينار . اما الطاقة الانتاجية فهي موزعه كما يأتي :

٣٩٤٠٠ متر مربع سجاد سادة عرض متر واحد

٢٣٥٠ متر مربع سجاد سادة عرض ثلاثة امتار

٨٣٩٠ متر مربع سجاد منقوش عرض متر واحد

ولم تستطع الشركة استغلال كامل طاقتها الانتاجية وذلك بسبب قدم المكائن وقلة الادوات الاحتياطية اللازمة الامر الذي يؤدي الى تعطلها فترات ليست بالقصيرة اثناء السنة ويبلغ معدل عدد العمال في المنشأة ٤٠ عاملا في السنة ٦٥_٩٦٦ .

٤ـ شركة صناعة الجوت العراقية :

يبلغ رأسمال المنشأة ٧٦١٧٢٦ ديناراً وتقوم الشركة بانتاج الاكياس والجنفاص والسوتلي بطاقة انتاجية قدرها ٨٢٥٠ بالة سنويا لوجبة عمل واحدة وقد استطاعت الشركة ن تحقق فقط ٩٤ بالمائة من الخطة كما انها اشتغلت ٦ر٨٧ بالمائة من طاقتها الانتاجية القصوى لوجبتين ويعود ذلك بالدرجة الاولى عطل بعض مكائن النسيج الالمانية المسطحة .

٥ـ مصلحة الغزل والنسيج الحكومية في الموصل :

يبلغ رأسمال المنشأة في ٣١ـ٣ـ١٩٦٦ (٥١٤ر٧٥٣ر٣) دينار . وتقوم المصلحة بانتاج مختلف انواع الأقمشة والغزول القطنية بطاقة انتاجية تعادل :

٠٠ر٠٠ر٢٠ متر أقمشة مطبوعة ومصبوغة

٠٠٠ر٦٧٥ر٤ ليبرة غزول لاستهلاك المصلحة

٠٠٠ر٦٧٥ ليبرة غزول معدة للبيع

ويتضح من احصائيات الانتاج لهذه الشركة ان الانتاج الفعلي هو أقل من الطاقة الانتاجية ويبلغ متوسط عدد العاملين في الشركة ١٤٧٢ عاملا خلال السنة ٦٥-٩٦٦ .

٦ـ مصلحة القطن الطبي :

يبلغ رأس المال المخصص للمشروع (٢٥٠) الف دينـــار . وتقوم المصلحة بانتاج القطن الطبي واللفافات الطبية والشاش الطبي واللفت الابيض والبوريك بالطاقة الانتاجية التالية :

القطن الطبي	١٠٠,٠٠٠ كغم
اللفافات الطبية	٢٠٠,٠٠٠ درزن
الشاش الطبي	٥٠٠,٠٠٠ متر
اللفت الأبيض والبوريك	٢٠,٠٠٠ كغم

ويلاحظ ان الانتاج بصورة عامة يقل عن الطاقة الانتـاجية فهو يقل عنها بنسبة ٣٤ بالمائة للقطن و٦٩,٦ بالمائه وللفافات ٣,٢ بالمائة للنت ماعدا الشاش الطبي الذي زاد عن الطاقة الانتاجية بصورة كبيرة .

ويبلغ معدل العمال في المنشأة ٢٠١ عاملا .

٧ـ مصلحة الخياطة العامة :

يبلغ رأس المال المخصص لهذه المصلحة ١,٦ مليون دينار منهـــا (٣٢٢ ٨٣) ديناراً كلفة الموجودات الرأسمالية . وتقوم المنشأة بخياطة الملابس — بدلات ولادية ورجالية شتائية وصيفية ، بدلات عمـــل ، قمصلات ، جاكيتات متنوعة ، وكذلك اعمال التعهدات — بطاقة انتاجية تعادل ٢٩٣٠٠٠ قطعة سنويا بوجبة عمل واحدة . ولم تستطع المنشأة بلوغ الانتاج المخطط وتبلغ نسبة ما حققته منه ٢٥,٨ بالمائة وسبب ذلك يعود الى عدة نقاط .

أ ـ ان تسويق منتجات المصلحة لم يكن يساير انتاجها .

ب ـ نقص في عدد الفنيين والخبراء .

جـ عدم وجود رأسمال خاص لتشغيل المعمل الأمر الذي أدى الى

تضخم الديون التي بذمة المنشأة تجاه الشركات المجهزة وبالتالي تلكؤ الأخيرة عن تجهيز المصلحة بالمواد الاولية .

د ـ عدم توفر الادوات الاحتياطية بصورة كاملة .

هـ ـ عدم تشغيل اجهزة البخار بسبب عدم تشغيل معمل الاجهزة والمعدات الكهربائية الذي تستمد المصلحة البخار منه والذي يقع بجوارها

هذا ويبلغ عدد العاملين في المصلحة ٥٥٢ عاملا .

٨ـ الشركة العامة للحياكة :

تأسست هـذه الشركة بموجب الخطـة الاقتصـادية التفصيلية ٩٥٩ـ١٩٦٤ برأسمال مخصص حوالى ٦ر٢ مليون دينار وقد بلغ رأسمال الشركة في ٣١ـ٧ـ١٩٦٧ حوالى (٢ر٢) مليون دينار . وتقوم بانتاج الجواريب والملابس المحاكة بنوعيها الداخلية والخارجية بالطاقة الانتاجية السنويه ولوجبتي عمل

ملابس خارجية مختلفة ٠٠ر٠٠٠ر١ قطعة

ملابس داخلية وخارجية مختلفة ٠٠٠ر٠ ٨ر٣ قطعة

جواريب مختلفة ٠٠٠ر٠٠٠ر٦ زوج

ويبلغ عدد العاملين فى الشركة ١٨٢ عاملا .

٩ـ الشركة العامة لصناعة الحرير الصناعي في سدة الهندية :

لا يمكن تحديد رأسمال الشركه المدفوع بصورة دقيقة حالياً وذلك نظراً لعدم اكمال المشروع واستلامه من قبل الشركة إلا ان مبلغ المقاولة الاجمالى هو حوالى ٦ر١٢ مليون دينار .

وفيما يخص الطاقة الانتاجية القصوى فانها تبلغ تسعة اطنان من خيوط الحرير الصناعي وسبعة عشر طناً من الياف الحرير الصناعى يومياً .

المجموعة النوعية لنصاعة المواد الانشائية :

١ـ شركة السمنت العراقية :

يبلغ رأسمال المنشأة كما هو في ١٣ـ٧ـ٩٦٤(٦٥٣ر٧٩٣ر١٤٧ر٧) ديناراً موزعاً على الشركات الثلاث التي دمجت تحت اسم شركة السمنت العراقية كما مبين :

شركة السمنت العراقية ٣٧٤ر٠٤٧ر٢٧٠ر٣

شركة سمنت الفرات ٠٩٨ر٣٤٨ر١٣٩ر٢

شركة سمنت المتحدة ١٨١ر٢٩٧ر٧٣٨ر١

تقوم المنشأة بانتاج السمنت الاعتيادي والمقاوم للاملاح والمعتدل وتبلغ طاقتها الانتاجية الكلية ٠٠٠ر٨٤٠ طن في السنة موزعة على المعامل الثلاث التالية :

معمل بغداد ٠٠٠ر ٤٢ طن

معمل السدة ٠٠ ر٢١٠ طن

معمل السماوة ٠٠٠ر٢١٠ طن

وقد حقق الانتاج لعام ٩٦٧ـ٩٦٨ زيادة بلغت ١١٠ بالمائة من الطاقة القصوى و٢ر١٠٤ بالمائه من المخطط له .

ويبلغ عدد العاملين في الشركة للسنة٦٧ـ٦٨(١٢٦٧) عاملا .

٢ ـ شركة سمنت الموصل :

يبلغ رأسمال الشركة كما في١٩٦٧/٣/٣١ حوالي ٨ر٣ مليون دينار . وتبلغ الطاقة الانتاجية القصوى للمنشأة (٠٠ر٣٠٠) طن سمنت ولديها معمل لصنع الاكياس الورقية يعمل بطاقة انتاجية مقدارها ٠٠ و٠٠٠ر٩ كيس وقد حقق الانتاج عام ٩٦٧ـ١٩٦٨ نسبة٨ر١١٠بالمائة

من الطاقة القصوى و ١٠٧٫٣ بالمائة من المخطط له .

وقد بلغ عدد العاملين فى الشركة ٥٨٢ عاملا .

٣ ـ مصلحة سمنت سرجنار :

تأسست هـــذه المصلحة في سنة ١٩٥٦ ويبلغ رأسمالها كما في ٣١ ـ ٣ ـ ١٩٦٧ حوالي ٢٩ مليون دينار . وتقوم المنشأة بانتاج السمنت الاعتيادي والسمنت المقاوم للاملاح بطاقة انتاجية قدرها ...ر ١٠ طن سنوياً . وقد حقق الانتاج نسبة ١٢٦٫٨ بالمائة مـن الطاقة القصوى ...ر١٠ طن سنوياً . وقد حقق الانتاج نسبة ١١٦٫٨ بالمائه مـن الطاقة القصوى و ١١٩٫٩ بالمائه مـن الانتاج المخطط اي بزيادة قدرها ٢٦٫٨ بالمائه و ١٩٫٩ بالمائه على التوالي ويبلـغ عـــدد العاملين في الشركة ٢٨٧ عاملا .

٤ ـ شركة الصناعات العقارية :

تتألف هذه المنشأة من شركتين هما شركة الصناعات العقارية وشركة المواد البنائية العراقية وقـد دمجتا تحت اسم شركة الصناعات العقارية ويبلغ رأسمالها كما في ٣١ـ٣ـ١٩٦٧ (٨٨٧٫٠٨) ديناراً وتقوم المنشأة بانتاج الطابـــوق والقوالب والكتل الكونكريتية والانابيب الكونكريتية بالطاقة الانتاجية التالية :

الطابوق ٤٦٫٥٠٠ الف طابوقه

القوالب والكتل الكونكريتية ٦٧ الف طن

الانابيب الكونكريتية ٨ آلاف طن

وحقق انتاج الأنابيب والتقاسيم والبلاطات ، والقوالب والكتل والطابوق ٤٧٫٢ بالمائة و٥٢٫٤ بالمـائة و٩٦٫١ بائة و ٩٤٫٤ بالمائة من الطاقة الانتاجية القصوى على التوالى .

ويعمل في الشركة حوالى ٤٠٠ عاملا

٥- شركة صناعات الاسبست :

تأسست هذه الشركة في ٢٦-٨-٩٥٤ ويبلغ رأسمالها كما في ٣١-٣-٩٦٧ (٤٠٠٠٠) ديناراً . وتقوم هذه المنشأة بانتاج الانابيب والألواح والقبعات والزوايا والمزهريات من الاسبست بالطاقة الانتاجية التـــالية :

ألواح ٤٥ الف قدم مربع

قبعات ٣٧٥٠ زوج

انابيب مجاري ٣٠٥٨٥٦ متر

انابيب ضغط ١١٠٥٩٢٠ متر

ويتضح من الاحصائيات المنشورة عن انتاج هذه الشركة ان الانتاج لم يتمكن من اللحاق بالطاقة القصوى حيث انه حقق نسباً منخفضة بسبب تصميم المكائن بطاقة تفوق الحاجة المحلية علما بأن الطاقة القصوى قد احتسبت على اساس اشتغال العامل لثلاث وجبات

ويبلغ عدد العاملين في الشركة حوالى ٢٥٥ عاملا .

٦- الشركة العامة للاجهزة والمعدات الكهربائية :

يبلغ رأسمال هذه الشركة كما في ٣١-٣-٩٦٧ ثلاثة ملايين دينار وتقوم بانتاج المواد التالية ادناه بالطاقة الانتاجية القصوى :

أجهزة الاضاءة الكهربائية مليونان و ٥٢٠ الف قطعة

أجهزة التشغيل الكهربائية ثلاثون الف قطعة .

محطات كهربائية مختلفة ثلاثون الف قطعة

مضخات ماء عشرون الف قطعة

مراوح سقفية كهربائية ستون الف قطعة

ساحبة هواء عشرة آلاف قطعة

مدافيء كهربائية عشرة آلاف قطعة

محولات زيتية ٦٣ (كى في اي) ٧٥ قطعة

محولات زيتية ١٠٠ (كى في اي) ٧٥٠ قطعه

محولات زيتيه ٢٥٠ (كى في اي) ٥٠٠ قطعه

محولات جافة كهربائية خمسة آلاف قطعه

نفاضات سكاير مختلفه ١٣ الف قطعه

بكرات لمبردة هواء مختلفه ٨٠ الف قطعه

وبالنظر لأن الانتاج في سنواته الاولى فقد حقق نسباً مختلفة من كل من الطاقة القصوى والانتاج المخطط بغية التعرف على ميل المستهلك وطبيعة السوق سيما وان الاخير يعج بالمنتجات الكهربائية الأجنبية .

هذا ويبلغ عدد العاملين في الشركة ٣٦٤ عاملا .

المجموعة النوعية لصناعة الاحذية والجلود :

١ـ شركة صناعة الجلود الوطنية :

يبلغ رأسمال هذه المنشأة كما في ٣١ـ٣ـ٩٦٧ (٤٧٥٧٠٩) ديناراً وتقوم هذه المنشأة بانتاج جلود لنعل الحذاء وجلود لوجه الحذاء وجلود بطانة سختيان بالطاقة الانتاجية التالية :

جلود لنعل الحذاء مليون كيلو

جلود لوجه الحذاء ٤ ملايين قدم مربع

جلود بطانه سختيان وميش ٣٠٠ الف قدم مربع

ويظهر من جداول الانتاج ان انتاج الجلود لنعل الأحذية قد حقق نسبة قدرها ٢ر٨٠ بالمائه من الطاقة القصوى و٢ر١٠٠ من الانتاج المخطط اما انتاج الجلود لوجه الحذاء فقد حقق نسبة ٣ر٨٢ بالمائة من الطاقة

القصوى و٧ر١١٩ بالمائة من الانتاج المخطط . وفيما يتعلق بانتاج بطانة سختيان وميش فقد حقق ٨ر١٨ بالمائة من الطاقة القصوى و١ر٢٤ بالمائة من المخطط .

ويبلغ عدد العمال في الشركة ٢٧٩ عاملا .

٢ ـ شركة باتا العراقية :

يبلغ رأسمال المنشأة كما في ٣١-٣-٩٦٧ (٩٨٩ر٥٢٠) ديناراً وتقوم المنشأة بانتاج الأحذية الجلديه والمطاطيه والبلاستيكيه بالطاقة الانتاجية التالية :

أحذيه جلديه مليون ومائة الف زوج

أحذيه مطاطيه مليون ومائتان وخمسون الف زوج

أحذيه بلاستيكيه تسعمائة الف زوج

وفي عام ٩٦٧ـ٩٥٧ حقق انتاج هذا النوع من الاحذيه ٩ر٧٧ بالمائة من الطاقة القصوى و٥ر٩٣ بالمائة من المخططه وحقق انتاج الاحذيه المطاطيه ٧ر٤٨ بالمائه من الطاقة القصوى و٩٥ بالمائه من المخطط وحقق انتاج الاحذيه البلاستيكيه ٩ر٧٦ بالمائه من الطاقه القصوى و٨ر٩٠ بالمائه من الانتاج المخطط .

يبلغ عدد العاملين في الشركة حوالي خمسمائة عامل .

٣ ـ مصلحة صنع الاحذية الشعبية في الكوفة :

تم تأسيس هـــذه المصلحة بموجب الخطة الاقتصادية التفصيلية للسنوات ٩٥٩ـ١٩٦٤ ويبلغ رأسمالها كما في ٣١ـ٣ـ١٩٦٨ (٤٧٢ر٥٧٧) ديناراً . وتقوم هذه المصلحة بانتاج الاحذية الجلدية والاسفنجية وكموب ونعل المطاط ومادة النيولايت وتبلغ طاقتها الانتاجية من الاحذية الجلدية (٤٢٠٠٠٠) زوج من الاحذية الاسفنجية (٩٥٠٠٠٠) زوج. كما يمكن انتاج الاحذية البلاستيكية واحذية الرياضة . وقد حقق انتاج الاحذية الجلدية

عام ١٩٦٧ ـ ١٩٦٨ ٦٢٫٩ بالمائة و ٨٨بالمائة في كل من الطاقة القصوى والانتاج المخطط كما حقق انتاج الاحذية الاسفنجية ٢٣٫٢بالمائة ٣٤٫٩ بالمائة من الطاقة القصوى والانتاج المخطط له على التوالي .

هذا ويبلغ عدد العاملين في الشركة ٢٧٠ عاملا .

المجموعة النوعية لصناعة السكاير والمواد المرتبطة بها

١ ـ شركة الدخان العراقية : يبلغ رأسمال الشركة المدفوع كما في ٣١ـ٣ـ٩٦٧(٥٣٠٨١٣) وتقوم هذه المنشأة بانتاج السيكاير تحت علامة بغداد وتركية ولوكس بالطاقة الانتاجية التالية :ـ

	كروص ٢٠ علبة
أ ـ سيكاير بغداد	١٫٧٥٠٫٠٠٠
ب ـ سيكاير تركية	٣٫٠٠٠٫٠٠٠
جـ ـ سيكاير لوكس	١٫٥٠٠٫٠٠٠
د ـ سيكاير	٢٫٧٥٠٫٠٠٠
المجموع	٩٫٠٠٠٫٠٠٠

وقد حقق انتاج هذه الشركة ٨٢٫٨ بالمائة من كل من الطاقة الانتاجية والانتاج المخطط .

وقد بلغ عدد العاملين في هذه الشركة خلال عام ٦٧ـ٦٨ حوالي ١٧٦٥ عاملا .

٢ ـ شركة الكبريت المتحدة : يبلغ رأسمال المنشأة كما في ٣١ـ٣ـ٩٦٧ مائتان وخمسون الف دينار .

وتقوم المنشأة بانتاج الشخاط بعلامة ثلاثة نجوم كما تقوم بانتاج

الشخاط المنزلي بالطاقة الانتاجية السنوية التالية :

شخاط علامة ثلاث نجوم مائة وخمسون الف كارتون (كل كارتون ١٤٤٠ شخاطـــة) .

شخاط منزلي خمسة الاف كارتون (كل كارتونه مائة شخاطة)

وقـد حقق الانتاج ٧٩٫٢ بالمائه و ٨٤٫٩ بالمائه من كل من الطاقة القصوى والانتاج المخطط في عام ٩٦٧-٩٦٨ .

ويبلغ عدد العاملين في الشركة بـ ٢٥٠ عامـــلا خلال العام المذكور .

٣ـ شركة اتحاد مصانع الورق العراقية :

يبلغ رأسمال هذه الشركة كما في ٣١ـ٣ـ٩٦٧ (١٤٦-٤٩٤) دينار ، وتقوم المنشأة بانتاج دفاتر ورق السيكاير بعلامات مختلفة . وتبلغ الطاقة الانتـــاجية المصممة لمكائن المعمل ولطبيعة عمل هذه المنشأة (٨٠) مليون دفتر سنوياً ولوجبة عمل واحدة في اليوم . الان الطاقة الانتاجية القصوى حالياً هي (٧٨ الف) علبه سنوياً على اساس العمـل الاعتيادي ولوجبه عمل واحدة في اليوم ، وقد حقق الانتاج في عام ٩٦٧ـ٩٦٨ نسبه ١٠١٫٩ بالمائة من الطاقة القصوى و ١٠١٫٦ بالمائة من المخطط له .

وقد بلغ عدد العاملين في الشركة عام ٩٦٧ ـ ٩٦٨ مامجموعـــه ١٢٦ عاملا .

٤ ـ مصلحة صنع السيكاير في السليمانية

تأسست هـــذه المصلحة في سنة ٦١ـ٦٢ ويبلغ رأسمالها كما في ٣١ـ٣ـ٩٦٧ (٨٩٩٨٨٦) ديناراً

ويبلغ مجموع الطاقة الانتاجية ١٠٤٫٠٢٥٫٠٠٠ علبة . وقـد حقق الانتاج بعض انواع السيكاير التي تنتجها هـــذه الشركة (وهي سيكاير الجمهورية) ٩٢٫٨ بالمائة من كل من الطـاقة القصوى والانتاج المخطط .

هذا ويبلغ عدد الشركة ٦٦٠ عاملا .

٢ ـ المؤسسة العامة للتأمين

وتضم هذه المؤسسة شركات التأمين الثلاث التالية التي تم تأميمها :

١ـ شركة التأمين الوطنية
٢ـ الشركة العراقية للتأمين على الحياة
٣ـ شركة اعادة التأمين العراقية

المؤسسة العامة للتجارة

وتضم هذه المؤسسة الشركات التالية التي تم تأميمها :

١ـ شركة المخازن العراقية
٢ـ الشركة الافريقية العراقية التجارية .
٣ـ الشركة العامة للسيارات
٤ـ الشركه العامه للكيماويات والمعدات الزراعيه
٥ـ شركة مكتب بيع الاسمنت والمواد الانشائية
٦ـ مصلحة المبايعات الحكومية

ثانيا ـ قانون المؤسسات العامة

في عام ١٩٦٥ طرأت تعديلات على المؤسسات المؤممة فقد اصدرت الحكومة في العام المذكور قانون المؤسسات العامة رقم ١٦٦ لسنة ٩٦٥ ١ وبموجب هذا القانون انشأت المؤسسات التالية :

١ ـ المؤسسة العامة للتجارة ـ وزارة الاقتصاد

٢ ـ المؤسسة العامة للتأمين ـ وزارة الاقتصاد

٣ ـ المؤسسة العامة للصناعة ـ وزارة الصناعة

٤ ـ المؤسسة العامة للمصارف ـ وزارة المالية

ومن هذا يتضح ان المؤسسة الاقتصادية التي انشأت بموجب القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٦٤ قد الغيت والحقت المؤسسات التابعة لها بوزارتي الاقتصاد والصناعة . اذ الحقت المؤسسة العامة للتجارة والمؤسسة العامة للتأمين بوزارة الاقتصاد المؤسسة العامة للصناعة بوزارة الصناعة.

ان اهم المميزات التي تميز بها قانون المؤسسات يمكن ادراجها بما يلي :

١ ـ انشأ بموجب هذا القانون المؤسسات العامة التي ذكرناها قبل قليل واصبح لكل مؤسسة شخصيه معنويةواستقلال مالي واداري وترتبط اداريا بالوزارة المبينة ازاء كل منها .

٢ ـ اغراض كل مؤسسة النهوض بالتنمية الاقتصادية في حقل اختصاصها لتصبح اداة لتحقيق في زيادة الانتاج وعدالة التوزيع .

٣ ـ تأليف مجلس اعلى للمؤسسات العامة يقوم برسم السياسة الاقتصادية للمؤسسات والاشراف على تنفيذها وتنسيق العمل بينها ويتألف المجلس برئاسة رئيس الوزراء وعضوية (أ) وزير الاقتصاد (ب) وزير الصناعة (ج) وزير المالية (د) وزير التخطيط (هـ) اي وزير آخر يقرر مجلس الوزراء اضافته اليه (و) رؤساء مجالس ادارة المؤسسات

(٤) يتولى ادارة كل مؤسسة مجلس ادارة مستقل في شؤونه الاداريه والمالية في حدود السياسة الاقتصاديه العليا التي يرسمها المجلس الأعلى للمؤسسات العامة يمين اعضاؤه بقرار من مجلس الوزراء لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد .

هذا وقد استمر العمل بقانون المؤسسات العامة حتى عام ١٩٧٠ حيث صدر قانون جديد بتشكيلات وزارة الصناعة وبموجب هذاالقانون المرقم (٩٠) لسنة ٩٧٠ فقد قسمت المؤسسة العامة للصناعة الى خمس مؤسسات هي :

(١) المؤسسة العامة لصناعات الغزلوالنسيج وتضم جميع شركات الغزل والنسيج ومنتجات الجوت .

(٢) المؤسسة العامة لصناعة الألبسة والجلود والسيكاير وتضم شركات صناعة الجلود و لأحذيه والسكاير والشخاط والخياطة والحياكة .

(٣) المؤسسة العامة للصناعات الكيماويه والغذائية وتضم شركات صنع الأسمدة والزيوت النباتية والسكر والتعليب ومنتجات الألبان والمشروبات الغازيه .

(٤) المؤسسات العامة للصناعات الانشائيـة وتضم جميع شركات السمنت والاسبست والصناعات المقارية .

(٥) المؤسسة العامة للصناعات الهندسية وتضم شركة الصناعات الميكانيكية والصناعات الكهربائية والأنابيب الحديدية والبطاريات الجافة .

المؤسسة العامة للمصارف :

شهدت الجمهورية العراقية منذ منتصف عام ١٩٦٤ تنظيما جديداً لجهاز البنوك والائتمان على أثر صدورقرارات التأميم فيها اقتصرت ملكية البنوك ومؤسسات الائتمان بموجبها على الدولة وذلك بموجب قانون تأميم البنوك والمصارف التجارية رقم ١٠٠ لسنة ٩٦٤ وبموجب هذا القانون

خصص ٢٥ بالمائة من صافي ارباح المصارف المؤممة لتعويض حملة السندات وتعطى الاولوية لحملة السندات التي لاتزيد قيمتها الاسمية عن خمسمائة دينار وقد حددت اغراض المؤسسة في الاشراف على المصارف المؤممة جميعها بما فيها المصارف الحكومية التجارية الموجودة قبل صدور هذا القانون ويلاحظ ان المؤسسة بموجب هذا القانون قد أصبحت خاضعة الى البنك المركزي العراقي والى وزارة المالية اذ جاء في المادة الخامسة من القانون المذكور ان من أغراض المؤسسة تقديم تقارير دوريه الى البنك المركزي العراقي والى وزارة المالية عن سير المؤسسة والمصارف التابعة لها والمقترحات التي ترى ضرورة تنفيذها لضمان قيام المصارف بواجباتها وتنفيذها لتعليمات البنك المركزي العراقي وتطبيق قانون مراقبة المصارف .

لقد كان لتأميم البنوك في العراق عدة اعتبارات أهمها مايلي(١)

(١) اهمال البنوك التجارية لمتطلبات عملية التنمية الاقتصادية عند توظيفها لمواردها .

(٢) الهيمنة الواضحة لرأس المال الاجنبي فيها وبالتالي توجيه الاستثمار من قبل رأس المال هذا بالشكل الذي يحلو لأصحابه .

(٣) قيامها بالتنافس مع بعضها بهدف تحقيق الربح العاجل واهمالها للقواعد المصرفية الرصينة مما حدا بها الى المغامرة في اعمالها والتسيب في نشاطها .

(٤) ظهور طبقة اجتماعية معينة تسيطر بشكل واضح على عدد من المصارف وشركات التأمين والشركات الصناعية وعتد نفوذها الى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بل وحتى السياسية وأخذت تحاول توجيه الحكم واقرار منه بما يحقق مصالحها .

---

(١) الدكتور فوزي القيسي ـ النظام المصرفي العراقي بعد التأميم ٩٦٧ (ص٩ـ١٠)

(٥) وجود علامات استقطاب وتركز للدخول الثروات وتستلزم اتخاذ الخطوات الكفيلة بتحقيق العدالة في توزيع الدخل ومنع تركيز الثروات

(٦) ضرورة تحقيق تقارب النظم الاقتصادية بين العراق والجمهورية العربية المتحدة مع اخذ اختلاف النظم الاقتصادية بينهما بنظر الاعتبار (١)

لقد ذكرنا قبل قليل انه بموجب قانون تأميم البنوك والمصارف رقم (١٠٠) لسنة ٩٦٤ تم انشاء مؤسسة عامة تدعي المؤسسة العامة للمصارف ذات شخصية حكمية واستقلال اداري ومالي يكون مركزها في بغداد ويلحق بها جميع المصارف التي اسست والمصارف التجارية الحكومية التي كانت موجودة قبل صدور هذا القانون . وحدد القانون المذكور اغراض المؤسسة العامة للمصارف بالاشراف على المصارف المؤممة جميعها بما فيها المصارف الحكومية التجارية - مصرف الرافدين وفروعه - الموجودة قبل صدوره او التي ستؤسس بعد ذلك وتقديم تقارير الى البنك المركزي العراقي والى وزارة المالية عن سير اعمال المؤسسة والمصارف التابعة لها والمقترحات التي ترى ضرورة تنفيذها لضمان قيام المصارف بواجباتها وتنفيذها لتعليمات البنك المركزي العراقي وتطبيق قانون مراقبة المصارف واقرار الموازنات السنوية وحسابات ارباح والخسائر للمصارف التابعة لها مع تقارير المدققين القانونيين وتقديمها للبنك المركزي للمصادقة عليها ولتحقيق هذه الاغراض التي حددها قانون المؤسسة فقد حدد ايضاً الوسائل التي على المؤسسة ان تتبعها ومن بينها تأسيس المصارف التجارية لاغراض التنمية الاقتصادية وحق الاقتراض بموافقة البنك المركزي من الحكومة والمؤسسات شبه الرسمية والمصارف الاجنبية وكذلك الحكومات والهيئات الاجنبية والمؤسسات الدولية

وكذلك حق الاقتراض عموماً وفي حدود قانون مراقبة المصارف وكذلك حق الاستقراض من البنك المركزي .

الا انه صدر في نهاية عام ٩٦٥ قانون المؤسسات العامة رقم (١٦٦) لسنة ٩٦٥ ثم بموجب الغاء جميع صلاحيات محافظ البنك المركزي التي نص عليها القانون رقم (١٠٠) كما حذف النص على صلاحيات المؤسسة في دمج المصارف واصبحت المؤسسة العامة للمصارف بعد تشريع هـذا القانون تابعة لوزارة المالية بعد ان كانت خاضعة للبنك المركزي وانحصرت علاقة البنك المركزي بتلك المؤسسة في صلاحيته بالرقابة والتفتيش على بعض اعمالها وبصورة خاصة بقيود التحويل الخارجي وبالسياسة الائتمانية كما اعاد تشكيل مجالس ادارتها واصبح خاضعاً للسياسة الاقتصـادية

---

(١) كان البنك المركزي العراقي الف لجنة لدراسة موضوع دمج البنوك بعد صدور قانون تأميم المصارف وتقديم تقرير بذلك وقد وجدت اللجنة ما يلي :

وجدت اللجنة ان هناك ضرورة ـ بعد اصبحت الدولة هي المالكة لجميع المصارف التجارية في العراق لجعل المؤسسات المصرفية المـالية في وضع يمكنها : (١) من القيام بواجباتها في تنمية وتوحيد المدخرات باشد مايستطاع من النشاط وبكفاءة حسب توجيهات البنك المركزي والمؤسسة العامة للمصارف ووفق خطة التنمية الاقتصادية للدولة (٢) من تقديم الخدمات المصرفية المختلفة لابناء الشعب والعمل وفق المباديء المصرفية السليمة في منح تسهيلات تجارية حقيقية من جهة ومرونة من حيث امكانيات الزيادة والنقصان من جهة اخرى .

كما وجدت اللجنة ان تحقيق هذه الاهداف لايمكن ان يتم دون دمج عدد من المصارف المالية ببعضها بحيث تكون بعد الدمج اقدر منها قبله على القيام بمهامها الجديدة (انظر جريدة الجمهورية ٢٨ـ٨ـ٩٦٦)

العليا في تصرفاته والتي يرتئيها المجلس الاعلى للمؤسسات العامة .

وقد ادمجت جميع المصارف العاملة في العراق بموجب قرار المؤسسة للمصارف رقم ٤٧ في اربع مجموعات بالأضافة الى مصرف الرافدين ثم اختزلت الى اربع مجموعات . وقد جاء قانون المؤسسات العامة فقام بتثبيت ذلك على الوجه التالي .

١ ـ مجموعة مصرف الرافدين المتكونة من : مصرف الرافدين وبنك الرشيد والبنك الشرقي والبنك العراقي المتحد

٢ ـ مجموعة بنك بغداد المتكونة من : بنك بغداد والبنك العربي

٣ ـ مجموعة البنك التجارى المتكونة من : البنك التجاري والبنك البريطاني للشرق الاوسط والبنك الباكستاني

٤ ـ مجموعة بنك الاعتماد المتكونة من : بنك الاعتماد والبنك اللبناني المتحد

ان ابرز التطورات التي وضعت في النظام المصرفي العراقي عند صدور قوانين التأميم وبعدها يمكن تلخيصها بما يلي (١)

اولا ـ دمج الادارات العامة للمصارف الاحد عشر تدريجياً الى ان أصبحت اربعة أدارات فقط ودمج الفروع المتقاربة في منطقة واحدة والاستعاضة عنها بفتح فروع في مناطق اخرى لا تتوفر فيها الخدمات المصرفية . وقد كان الغرض من دمج البنوك تحقيق هدفية اساسيين هما :

١ ـ تكوين وحدات مصرفية مقربة بوسائلها تكون قادرة على تمويل مختلف المشروعات الاقتصادية المتوسطة وطويلة الاجل

---

(١) المصدر السابق (ص١٤ـ١٦)

٢ ـ منافسة باقي المؤسسات المصرفية الدولية على قـدم المساواة وبشكل يؤدي معه الى توسيع قاعدة الخدمات المؤداة الى الزبائن وامتدادها الى أوسع مايمكن من اقطار العالم

هذا بالاضافة للاهـداف الاخـرى التي كان يراد من وراء الدمج واهمها خفض النفقات العامة واستعمال الاساليب الفنية الحديثة في تقديم الخدمة المصرفية وزيادة الاهتمام برفع مستوى الخدمة المصرفية وسهولة تنسيق عمليات التحويل بين البنوك وضمان توجيه وسائل التحويل الخارجي بما يتعلق وأهداف الخطة الاقتصاديه للدولة وتنسيق سياسة الحصول على التسهيلات الائتمانية من الخارج وتوطيد العلاقات المصرفية مع البنوك الاجنبية .

ثانياً ـ توقف الصيارفة المجازين عن ممارسة اعمالهم بعد الاتفاق بينهم وبين البنك المركـزي العراقي على ذلك والغاء اجازاتهم اعتباراً من ٣١ـ٣ـ٩٦٥

ثالثاً ـ اخضاع البنوك التجارية بعد التأميم لرقابة جـديدة للبنك المركزي العراقي بموجب احكام قانون مراقبة المصارف المرقم ١٩٧ لسنة ٩٦٤ الذي حل محل القانون القديم الصادر في ٩٥٠

رابعاً ـ اعادة النظر في كافة التسهيلات المصرفية الممنوحه من مختلف البنوك لكافة العملاء سواء من حيث حجمها أو توزيعها الشخصي والوظيفي بغية الاقرار السليم منها أو الغاء غير المبرر أو تخفيض المقدار الزائد من متطلبات العمل والتقدير المالي للعميل أو توثيق تلك التي يشك في القدرة المالية لمن منحت اليه .

ان اعادة النظر في هذه التسهيلات المصرفية فرضتها اعتبارات متعددة ومتشعبة يمكن ايجازها بانتقال ملكية ومسؤولية البنوك من

مالك قديم الى مالك جديد كما ان تأميم البنوك التجاريه أصطحب اجراءات أخرى ذات مساس مباشر بتوزيع التسهيلات المصرفيه وحجمها كحصر استيراد الشاي بمصلحة المبايعات الحكوميه وحصر استيراد السيارات بالشركة العامه للسيارات وحصر استيراد الادوية وملحقاتها بالشركه العامة للادوية وتأميم شركات التأمين وعدد كبير من الشركات الصناعية وبعض المؤسسات التجارية . وان هذه الاجراءات توجب ضرورة تقليص التسهيلات المصرفية الممنوحة للمتعاملين من الافراد والشركات وتحويل تلك التسهيلات تدريجياً الى المؤسسات العامة التي انشأت بعد التأميم خاصة وان هذه التسهيلات كانت تؤلف نسبة كبيرة من المجموعة العامة لها بالاضافة الى ذلك كله وجود شكاوى عديدة قبل التأميم من قبل متوسطي وصغار رجال الاعمال بحرمانهم من التسهيلات المصرفية التي تتناسب وتقديرهم المالي وطبيعة عملهم والضمانات المقدمة في هذا الشأن مع وجود تركيز واضح وبمبالغ جسيمة لبعض الاشخاص وفي صحبة تسهيلاتهم ايضاً اضافة الى وجود محاباة واضحة في بعض البنوك لبعض المؤسسات التجارية والمقاولة التي لها علاقة بها سواء من حيث الكمية او من حيث الجنسية او من حيث العلاقات المالية غير المستقيمة .

وفي عام ٩٦٧ صدر قانون رقم ٤٨ لسنة ٩٦٧ والذي عالج النواحي القانونية المتعلقة بضم رؤوس اموال المصارف الجديدة والنواحي المتعلقة بانتقال ملكية وحقوق المصارف المؤممة بالاموال المنقولة والعقار الى المصارف الجديدة ولمعالجة اطفاء الفروقات ومبالغ التعويض الناتجة عن عملية تأميم المصارف التجارية وتقديم موجوداتها.

وبموجب هذا القانون اسست المصارف التجارية التالية برؤوس الاموال المقررة والمبينة ازاء كل منها وتكون لكل منها شخصية معنوية واستقلال مالي واداري مركزها في بغداد وترتبط اداريا بالمؤسسة

العامة للمصارف .

١ ـ مصرف الرافدين ـ ر ١٠ ملايين دينار
٢ ـ البنك التجاري العراقي ـ ر ٥ ملايين دينار
٣ ـ بنك الاعتماد العراقي ـ ر ٥ ملايين دينار
٤ ـ بنك بغداد ـ ر ٥ ملايين دينار
٥ ـ ان مصارف تجارية حكومية اخرى تؤسس في المستقبل برؤوس الاموال التى تقرر لكل منها بقرار من مجلس ادارة المؤسسة العامة للمصارف ومصادقة المجلس الاعلى للمؤسسات .

وفى نيسان ١٩٧٠ حصل تعديل عام على الجهاز المصرفي العراق اذ صدر قانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٠ (قانون التعديل الاول لقانون المصارف التجارية رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٧) وبموجبه تم دمج كل من بنك بغداد وبنك الاعتماد العراقي بالبنك التجارى العراقي . والغى مصرف الرهون وحل محله مصرف الرافدين في كل ماله من حقوق وما عليه من التزامات .

كما ادمج المصرف التعاوني مع المصرف العقاري وعليه اصبح الجهاز المصرفي العراقي يتألف من :

١ ـ المصارف التجارية ويتألف من :
(أ) مصرف الرافدين .
(ب) البنك التجارى .

٢ ـ المصارف الاختصاصية وتتألف من :
(١) المصرف العقاري
(٢) المصرف الصناعي
(٣) المصرف الزراعي

المؤسسة العامة للتأمين :

في الرابع عشر من تموز ١٩٦٤ اممت جميع شركات التأمين واعادة التأمين في العراق . وبذلك اصبح قطاع التـأمين في القطاع العام وذلك بمقتضى قانون تأميم بعض الشركات والمنشآت رقم ٩٩ لسنة ٩٦٤ ، وبذلك اسست المؤسسة العامة للتأمين ثم اعيد تنظيم السوق العراقية على اسس جديدة ، كما ان العديد من التنظيمات الفنية قد وجدت طريقها للتطبيق وذلك كالآتي :

(١) اعادة تنظيم السوق العراقية :

أ ـ في مجال التأمين :

لقد تميزت الفترة الاولى للتأميم باجراء عمليات دمج شركات التأمين ومن ثم تخصصها ، فقد تبين ان وجود ثماني شركات للتأمين في العراق يعتبر عدداً كبيراً بالنسبة لحجم السوق العراقية فضلا عما في هذا التعدد من بعثرة للقوى والكفاءات الامر الذي يؤدي الى بقاء هذه الشركات بشكل بيانات هزيلة من الناحيتين المالية والفنية ، لذلك تقرر اجراء عملية الدمج وذلك لتجميع الخبرة الفنية ولايجاد هيئات ذات كفاءة مالية عالية ثم جرت عملية التخصص لتحقيق جميع مافي التخصص من فوائد سواء بالنسبة لرفع الكفاءة الفنية للشركات المتخصصة ولرفع مستوى الخدمة المقدمة للجمهور ، وكنتيجة لعملية الدمج والتخصص ان اصبحت السوق العراقية تضم ثلاث شركات متخصصة واحدة لفروع التأمينات العامة (حريق ، حوادث ، بحري) واخرى للتأمين على الحياة وثالثة لاعادة التأمين . وقد تم ذلك خلال سنة ٩٦٥ .

ان عملية الدمج قد أثارت بعض النقاش بين المختصين في التأمين :

ففريق يرى ان دمج الشركات وتخصصها هو أفضل وضع لسوق مؤممة لامجال للمناقشة فيها وفريق يرى انه لابد من المحافظة على تعداد الشركات (شركتين على الاقل) في فروع التأمينات العامة والسبب في ذلك ان اعمال التأمين لاتشبه اعمال القطاعات الاخرى . ففي الوقت الذي يسعى التاجر بنفسه الى البنك للحصول على الاعتمادات والتسهيلات التي يحتاجها نجد ان شركات تلفى التأمين هي التي تسعى الى الفرض له وبالتالي فلا بدمن وجود اجهزة متناسقة اذا اردنا زيادة الانتاج من جهة واداء افضل الخدمات للجمهور من جهة اخرى بشرط ان تكون المنافسة مستندة الى اسس فنية وليس على حساب كسر الاسعار الفنيه . وقدرد اصحاب الرأي الاول على اصحاب الرأى الثاني انه يمكن خلق المنافسة فى داخل الشركة الواحدة عن طريق ايجاد المحفزات الفردية وزيادة الانتاج بين منتسبي الشركة الواحدة .

ب ـ فى مجال اعادة التأمين : وقد تم خلال هذه الفترة زيادة الحصة الالزامية المسندة الى شركة اعادة التأمين العراقية . ففي الوقت الذى كانت هذه الحصة تتراوح بين ٥ بالمئة و ١٥ بالمئة بحسب فروع التأمين اصبحت منذ ١ـ١ـ٩٦٥ نسبة موحدة قدرها ٢٥ بالمائة

(٢) بعض التنظيمات الفنية : لقد تم منذ الرابع عشر من تموز ٩٦٤ ادخال العديد من التنظيمات الفنية الرامية الى ارساء سوق التأمين العراقية على اسس فنية سليمة . هذه التنظيمات لم يكن بالامكان ادخالها الا بعد التأميم :

١ ـ تشريع قانون التأمين الالزامي من المسؤولية المدنية الناشئة عن حوادث السيارات رقم ٢٠٥ لسنة ٩٦٤ ووضع موضع التطبيق

اعتباراً من ١-١-٩٦٥ .

٢ ـ وضع تعريفة التأمينات البحرية (بضائع) موضع التطبيق اعتباراً من ١-٤-٩٦٥ بعد ان تم تحضيرها خلال السنتين السابقتين .

٣ ـ تنظيم موضوع استحصال اقساط التأمين البحري بواسطة البنوك لحساب شركات التأمين وبذلك تم وضع حد لمشكلة كانت تعاني منها هذه الشركات ، وتطبيق هذا التنظيم اعتباراً من ١٥-١٢-٩٦٤ .

٤ ـ تعديل قانون ضريبة الدخل بحيث تم اعفاء اقساط التأمين على الحياة التى تدفع من قبل المكلف من احتسابها ضمن المبالـــغ الخاضعة للضريبة وذلك ضمن حدود معينة وشروط معينة ، لقد تم هذا الامر في قانون تعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١٢٩ لسنة ٩٦٤ .

٥ ـ تأسيس فرع التأمينات الهندسية في السوق العراقيه ضمن تنظيم خاص تم تزويده بالامكانيات الفنيه ، وتشير الاحصائيات الى ان هذا النوع قد تطور تطوراً طيباً بعد التأميم بحيث ان تسعير اغلب العلميات قد اصبح يتم في داخل العراق بعد ان كان يتم في الخارج .

المؤسسة العامة للتجارة :

وتضم هذه المؤسسات الشركات والمؤسسات التاليه :

١ ـ شركة المخازن العراقيه

٢ ـ الشركه الافريقيه العراقيه التجاريه

٣ ـ الشركة العامه للسيارات

٤ ـ مصلحة المبايعات الحكوميه

٥ ـ الشركة العامه للكيماويات والمعدات الزراعيه

هذا وقد الغيت شركة مكتب بيع الاسمنت والمـــواد الانشائيه

وحلت محلها الشركة العامه للمواد الانشائيه والمؤسسة العامه للتصدير .

« وتلعب المؤسسة العامه للتجارة دوراً مهما في الحياة الاقتصادية بشركاتها ذات الاختصاصات المتعددة . وللدلالة على اهمية دور هـــذه المؤسسة في الوقت الحاضر نشير الى ان استيراداتها قد تطـــورت في السنوات الاخيرة تطوراً كبيراً فبعـــد ان كانت عام ٩٦٧ حوالى ٣ر٢١ مليون دينار ارتفعت عام ٩٦٩ بنسبة ٧٤ بالمائه . هذا الى جانب دورها في التسويق الداخلي للسلع محلياً والتي تتولى تسويقها الشركات التابعه لها عن طريق منافذ التوزيع التي تستخدمها وهى الوكلاء والفروع(١)

١ ـ الشركة العامة للمواد الانشائية : تأسست هذه الشركة بموجب القانون رقم ٥٢ لسنة ٩٦٩ وذلك للقيام بالاعمال الانشائية كالابنية العامة والطرق والجسور والخزانات وتنفيذ مقاولاتها داخل العراق وخارجه ولها تحقيقاً لهذه الاغراض حق التعاقد والاقراض والاقتراض والتملك وتأسيس المعامل واستثمار المقالع لانتاج وصنع المواد الانشائية وشراء وايجار واستئجار ماترى لزاما لتنفيذ اغراضها وفقاً لاحكام القوانـين والانظمة المرعية ولها ان تساند او تشترك مع اية جهة او شركة او مؤسسة تشابهها في الغرض في اي من الاعمال لقاء نسبة معينة من الارباح « عمولة معينة . وترتبط الشركة بوزارة الاشغال والاسكان وقد جاء في الاسباب الموجبة لتأسيس الشركة ان تجارب السنوات السابقة قد اثبتت بان امكانيات ومؤهلات القطاع الخاص في مجال المقاولات الانشائية لاتتناسب مـــع

---

(١) بحث بعنوان الاطار العام للتجارة الداخليه ألقاه السيد منير سعيد مدير عام غرفة تجـــارة بغداد في المؤتمر الاول لتنظيم التجارة الداخلية في الخامس عشر من شهر شباط سنة ١٩٧١ بمقر غرفة تجـــارة بغداد .

متطلبات المشاريع والاعمال الانشائية التى تضمنتها خطة التنمية الاقتصادية في البلاد ولهذا فقد تأخرت كثير من هذه الاعمال الحيوية ما ادى الى تذمر وشكوى المواطنين بصورة مستمرة من هذا العجز، لهذا قررت حكومة الثورة تلافي هذا النقص وتحقيق مكسب اشتراكي تتلافى منه التقصير والتأخير في انجاز المشاريع الانشائية بالكفاءة والسرعة اللازمتين مع تحقيق مكاسب عادلة تعوض القائمين بشرف هذا الواجب الوطني تعويضاً اجتماعياً لائقاً مما يشجع ويدفع بالامكانيات والكفاءات والمؤهلات الوطنية للمساهمة في هذا الميدان المثمر .

٢ ـ المؤسسة العامة التصدير :

تأسست المؤسسة للتصدير في عام ١٩٦٩ بموجب القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٦٩ وهي تقوم بالاعمال التالية :

١ ـ تصدير المنتجات على اختلاف انواعها لحسابها اولحساب الغير .

٢ ـ مقايضة المنتجات على اختلاف انواعها لحسابها او لحساب الغير .

٣ ـ التعاقد كأصيل او وكيل بالعمولة او وكيل تجاري او ممثل تجاري .

٤ ـ تعيين الوكلاء بالعمولة او الوكلاء التجاريين داخل العراق وخارجه .

٥ ـ فتح مراكز او مكاتب او معارض تجارية داخل العراق وخارجه .

٦ ـ تملك او انشاء مشاريع وشركات ذات علاقة بالتصدير او المساهمة فيها .

٧ ـ استملاك العقارات وفق احكام القانون .

٨ ـ تملك الاراضي الاميرية بدون بدل وفق احكام القانون .

٩ ـ الاقتراض من الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمؤسسات العامة

بضمان وزارة المالية .

١٠ ـ الاقتراض من الهيئات الدولية والمصارف والحكومات الاجنبية وعقد القروض العامة الداخلية وذلك بموافقة مجلس الوزراء.

١١ ـ تحديد اسعار بيع الاموال المصدرة واسعار المنتجات مع المنتجين مع مراعاة التقييدات الرسمية الخاصة بالاسعار ان وجدت .

وقد حلت هذه الموسسة محل الشركة العامة للتصدير واعطيت كيانا اكثر استقلالا من الشركة لتستطيع القيام باعمال التصدير بكفاءة ومرونة تأمين .

المؤسسات الجديدة :

برزت الى الوجود في السنوات الأخيرة المؤسسات والشركات الجديدة التالية :

١ ـ المؤسسة العامة للتنمية الزراعية :

تأسست هذه المؤسسة بموجب القانون رقم ٣٣ لسنة ٩٦٩ . وتستهدف هذه المؤسسة رفع وزيادة مستوى الانتاج الزراعي والحيواني في العراق نوعاً وكمية وتأمين تسويق وتصنيع هذه المنتجات لصناعة عوائد ودخول ملائمة وعادلة للمنتج واسعار مناسبة للمستهلك وتنسيق العرض والطلب وفق متطلبات المصلحة العامة وتأمين المواد الزراعية الخام للاغراض الصناعية سواء كان ذلك من قبل المنشآت التابعة لها او الدوائر الفنية في ديوانها ولها لتحقيق هذه الاهداف ان تقوم بالاعمال التالية :

أ ـ تأسيس وادارة المشاريع الزراعية العامة الانتاجية والتسويقية.

ب ـ زيادة الانتاج وتوفير المحاصيل الزراعية بالوسائل الفنية

والمكننة الحديثة .

جـ - زيادة الانتاج الحيواني وتحسينه بكل الطرق والوسائل الفنية والعلمية .

د - انتاج البذور والشتلات والحيوانات المحسنة على اسس انتاجية سليمة .

هـ - تسويق الحاصلات الزراعية والمنتجات الحيوانية وتصنيعها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة .

و - تنسيق الانتاج مع تسويق المنتجات الزراعية والحيوانية .

٢ - المؤسسة العامة للحبوب :

انشأت هذه المؤسسة بموجب القانون رقم ١٩٩ لسنة ٩٦٩ . وقد حددت المادة الثانية من القانون اغراض هذه المؤسسة في تملك وتأسيس وادارة المشاريع التى تقوم بشراء وبيع واستيراد وتصدير وخزن وتنقية وتصنيف وتصنيع انواع الحبوب من حنطة وشعير وذرة ودخن وسمسم وماش وعدس وحمص وبذر كتان وشلب ورز وهرطمان وكذلك القطن وبذور القطن واية مادة أخرى تضاف بقرار من المجلس الاعلى للمؤسسات بغية رفع المستوى التجاري للحبوب العراقية ومشتقاتها من طحين وخبز وسواها من المنتجات الاخرى وذلك لتوسيع اسواقها الخارجية وتنظيم تسويقها داخلياً بالشكل الذي يضمن رفع مستوى انتاج الحبوب العراقية ويحسن نوعيتها وفق الاسس العلمية ويخدم مصلحة المستهلك العراقي .

وتضم المؤسسة المصالح والشركات العامة المبينة ادناه التي تعرف كل منها لغرض هذا القانون بالمنشأة : -

١ - مصلحة تنظيم تجارة الحبوب .

٢ ـ الشركة العامة للمطاحن وهى المتكونة من دمج كل من شركة المطاحن الفنيه العراقية وشركة تجارة وطحن الحبوب العراقية وشركة طحن حبوب الشمال .

٣ ـ مصلحة الاعاشه العامه (مديريه الاعاشه العامه سابقا) .

٣ ـ المؤسسة العامة للانتاج الزراعي والحيواني :

انشئت هذه المؤسسة بموجب القانون رقم (٢) لسنة ٩٦٨ ، وقد ارتبطت بوزارة الزراعة والاصلاح الزراعي وتكون لها شخصية معنوية ولها استقلال مالي واداري وتتمتع بالاهلية الكاملة لتحقيق اغراضها المنصوص عليها في القانون . اما أغراض المؤسسة فهي تأسيس وادارة المشاريع الزراعية العامة الانتاجية والتسويقية بقصد زيادة الانتاج وتوفير المحاصيل والحيوانات المحسنة واتباع الوسائل الفنية والمكننة الحديثة على نطاق واسع ولتحقيق كفاءة عالية في الانتاج وخاصة بالنسبة الى المحاصيل والمنتجات الزراعية والحيوانية التي يعتمد الفلاح والمزارع العراقي على انتاجها او تربيتها وعلى اتباع الوسائل العلمية الحديثة في هذا الانتاج وتقوم المصالح والشركات التابعة للمؤسسة بانتاج البذور والشتلات والحيوانات المحسنة على اسس انتاجية وتعمل على تأسيس وادارة الشركات والمصالح اللازمة لتنظيم تسويق وتصنيع الحاصلات الزراعية والمنتجات الحيوانية لتحقيق عوائد مضمونة عادلة للمنتج وأسعار مناسبة للمستهلك وتحقيق التنسيق بين الانتاج والتسويق لهذه المنتجات وتضم هذه المؤسسة المشاريع والشركات والمصالح المبينة ادناه :

(١) الشركة العامة للدواجن

(٢) مصلحة المزارع الحكومية

(٤) مصلحة سكر القصب في العمارة

(٤) مصلحة مشروع المسيب الكبير

(٥) مصلحة تنظيم تجارة المنتجات الحيوانية .

وللمؤسسة انشاء المشاريع التالية :

١ـ الشركة العامة للانتاج الحيواني

٢ـ مصلحة المجازر واللحوم

٣ـ مصلحة تسويق الفواكه والخضر

وقد انشئت هذه المؤسسة لتجميع الخدمات والدوائر التي تعني بالانتاج الزراعي بغية تنسيق فعالياتها عن طريق ربطها في مؤسسة واحدة لتحقيق الاستقرار في السياسة الزراعية وتطوير أساليب العمل وايجاد التنسيق في تنفيذ المشاريع . غير ان قانون المؤسسة قد الغي بموجب القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٨ بالنظر لالغاء وزارة الزراعة التي كانت مرتبطة بها اداريا .

٤ ـ الشركة العامة لصناعة الاسمدة الكيماوية في البصرة :

تأسست هذه الشركة بموجب الفقرة (٣) من المادة الرابعة من من قانون المؤسسات العامة رقم ١٦٦ لسنه ٩٦٥ وتكون اغراض الشركة كالآتي :

١ـ صناعة الأسمدة النايتروجينية على اختلاف انواعها وحامض الكبريتيك وكافة المواد الاخرى التي تتطلبها صناعة الأسمدة الكيماوية وكلما يتطلبه الانتاج من عمليات مختلفة لتحويل الغاز الطبيعي والمواد الاولية الاخرى الى منتجات سماديه .

٢ـ استيراد وشراء المواد والعدد والمكائن والاجهزة اللازمة لهذه

الصناعة على اختلاف انواعها .

٣ ـ للشركة حق التعامل ببيع وتصدير منتجاتها من الاسمدة الكيماوية والمواد المتعلقة بها المذكورتين في الفقرتين ١ ، ٢ اعلاه وتوزيعها في الداخل واعادة تصديرها ومقايضتها مع الشركات والمنشآت الاهلية والاجنبية والحكومية داخل العراق وخارجه وصناعتها كلياً او جزئياً ولها استعمال جميع الطرق الفنية والخبره المتوفرة والتي ستتوفر في المستقبل بغية تحقيق هذه الاغراض .

٥ ـ المؤسسة العامة للنخيل والتمور :

وهي من المؤسسات التي تلعب دوراً بارزاً في التجارة الداخلية اسست هذه المؤسسة بموجب القانون رقم (١٣٤) لسنة ٩٧٠ حيث حلت محل مصلحة التمور العراقية وتضم كلا من مصلحة تطوير زراعة النخيل ومصلحة تسويق التمور ومصلحة صناعات التمور والنخيل . ومما تهدف اليه هذه المؤسسة هو تنظيم التسويق الداخلي والخارجي للتمور ومنتجاتها مع الاهتمام بتصنيعها وكبسها . ولقد منحت المؤسسة صلاحية وضع اليد على كافة التمور ومنتجاتها بغية تنظيم تسويقها وتنفيذ التزاماتها تجاه الاسواق الخارجيه بالاسعار التي تحددها .

الفصل السادس

القطاع العام في الزراعة

« في الاقطار النامية التي تبنت النهج الاشتراكي في تخطيطها يعتبر الاصلاح الزراعي من اهم التطبيقات الاشتراكية واقواها على تحقيق اهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وفي العراق يعتبر الاصلاح الزراعي ليس فقط أهم التطبيقات العملية للاشتراكية بل ومن اوسع هذه التطبيقات في الوطن العربي كله بل وان الاصلاح الزراعي العراقي يعتبر في نظر الكاتبة الانكليزية الدكتورة دورين وربنر اكبر مشروع الاصلاح الزراعي يجري تطبيقه في الوقت الحاضر في أي جزء من اجزاء العالم (١) والواقع ان تصفية العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والحقوقية التقليدية واستبدال علاقات الاستثمار وعلاقات الملكية شبه الرأسمالية وشبه الاقطاعية بعلاقات انسانية جديدة وتطوير قوى الانتاج ، هذه كلها تشكل في اعتقادنا المنطلق الصحيح للثورة الزراعية المقصودة (٢)

لقد شرع قانون الاصلاح الزراعي بعد ثورة ١٤ تموز ٩٥٨ بشهرين ونصف وكان العراق بحاجة ماسة الى تشريع مثل هذا القانون

---

(١) الدكتور عبدالصاحب العلوان ـ التطبيق العربي للاشتراكية في الزراعة ـ بحث تقدم الى مؤتمر الاقتصاديين العرب الاول ١ـ٧/١١/٩٦٥ (ص٥)

(٢) الدكتور عبدالوهاب مطر الداهري ـ اقتصاديات الاصلاح الزراعي (ص٣٧٢)

فلقد كان تركيز ملكية الارض بين فئة قليلة على اشده في العراق بالنسبة للاقطار العربية الاخرى فقد كان ٢ بالمئة من الملاكين يسيطرون على على ١٨ بالمئة من الاراضي الزراعية في البلاد ومعظمهم من الشيوخ والاغوات المتغيبين عن أراضيهم ومن ابناء المدن والتجار ومحترفي السياسة الموالية للسلطات الحاكمة آنذاك . اما الزراع الحقيقيون للارض (الفلاحون) وهم غالبية سكان الريف العراقي فكانوا طبقة فقيرة مستغلة محرومة من التمتع بملكية الارض والاستقرار عليها والتمتع بخيراتها . ويعتبر الاصلاح الزراعي عنصراً لتنظيم الزراعة الخاصة الا انه من ناحية اخرى يلاحظ ان هذا القطاع غير متجانس ، فقد حطمت الثورة بقوانين الاصلاح الزراعي الملكية الاقطاعية الكبيرة ووزعت الارض على الفلاحين (٣)

وقد تضمن قانون الاصلاح الزراعي الامور الرئيسية الاربع التالية : ـ

١ ـ وضع حد اعلى للملكية لايتجاوز ١٠٠٠ دونم في الارض المروية و ٢٠٠٠ دونم في الاراضي الطرية الديمية

٢ ـ الاستيلاء على مازاد عن الاعلى وتوزيعه على الفلاحين بوحدات استثمارية اقتصادية تتراوح مساحتها بين (٣٠ـ٦٠) دونماً في الاراضي المروية و (٦٠ـ١٢٠) دونماً في الاراضى الديمية

٣ ـ ايجاد نظام تعاوني موجه لخدمة الدولة والفلاح

٤ ـ تنظيم العلاقات الزراعية

ومن أهم المشاكل التي جابهت تطبيق هذا القانون : ـ

---

(٣) كمال الدين رفعت ـ التجربة الاشتراكية في الجمهورية العربية المتحدة (ص٢٩)

أولا ـ انعدام التنسيق بين عمليات الاصلاح الزراعي (الاستيلاء على الارض والادارة المؤقتة والتوزيع) فالاسراع والتوسع في الاستيلاء لم يقابله تحضير كامل لأجراء عمليـة التوزيع أو حتى استعداد مناسب أو امكانيات ادارية وفنية كافية لأدارة المزارع المستولى عليها .

ثانياً ـ مشكلة الادارة : لقد أدى الاستيلاء السريع الى تراكم مساحات شاسعة من الاراضي تحت أدارة مؤسسة الاصلاح الزراعى اكبر بكثير من طاقة هذه المؤسسة الادارية والتنظيمية والفنية المتيسرة لها . وكان ينبغي لأنتظام الادارة المؤقتـة للارض واستمرار استغلالها في الفترة التي تعقب الاستيلاء عليها حتى توزيعها ان يتوفر عدد كاف من الفنيين والاختصاصيين والاداريين ولكن هذه المسألة لم يتوفر لها الاهتمام الكافي الامر الذي أدى الى ترك الفلاحين في الارض المستولى عليها دون اجهزة ادارية ومالية تحل محل مايقرب من ٣٥٠٠ مالك سابق كانوا يقومون بوظيفه الادارة والتمويل بانفسهم او بواسطة وكلائهم واقتصرت مهمة الاصلاح الزراعى في السنين الخمس الاولى من تطبيقه على تأسيس مديرية الادارة المؤقتة التي تقوم بمجرد التعاقد مع الفلاحين لتأجير هذه الاراضي لهم بصورة مؤقتة لحين تهيئة مستلزمات توزيعها عليها .

وحلا لهذه المشكلة تم تعديل قانون الاصلاح الزراعي باضافة مادة جديدة تسمح بتأسيس جمعيات تعاونيةزراعية في الاراضي المدارة مؤقتاً كما هو الحال في الاراضي الموزعة وذلك حتى يمكن بواسطة هذه الجمعيات الاشراف على استغلال الاراضى وتقديم التسهيلات الماديـــة والفنية لمستأجريها الفلاحين . كما تم تحويل مديريـــة الادارة المؤقتة بمؤسسة الاصلاح الزراعى من مديرية مهمتها قاصرة على التعاقد مع الفلاحين الى مديرية للانتاج الزراعي لتقوم بالاضافة الى واجبات التأجير للفلاحين

بمهمة الاشراف على زراعة الارض ودراسة احوالها واقتراح المشروعات والبرامج التي تؤدي الى زيادة غلتها

ثالثاً مشكلة التوزيع : مشكلة التوزيع ـ لقد تم حتى نهـاية ٩٦٨ توزيع ٢ر٨ مليون دونم من الاراضي انتفع بها حوالي ٥٧ر١ الف شخص الا ان معظم التوزيعات التى جرت في السنوات الاولى من تطبيق القانون لم تسبقهـا العمليات التي يجب اجراؤها لتكوين ملكيات عائلية تشتغل في اطار نطاق تعاوني يشرف عليها ويوفر لها مستلزمات الاستقـلال الزراعى السليم . كما ان معظم تلك التوزيعات جرت قبل استكمال تنظيم شبكات الري والبزل فيها . وقد عولجت هذه المشكلة اولا برصد المبالغ الكافية في الخطة الاقتصادية الخمسية (من ٩٦٥ـ٩٦٦ الى ٩٦٩ـ٩٧٠) لاستكمال مستلزمات التوزيع من رى وبزل وتأسيس التعاونيـات في المناطق التى تم توزيعها في السابق وفي المناطق التي سيتم توزيعها خلال الخطة الخمسية المذكورة والتى تزيد مساحتها على ثلاثة ملايين دونم

رابعاً ـ مشكلة ري الاراضى وبزلها (صرفها) : ولتوضيح مشاكل الرى والبزل في الاراضي الزراعية بالعراق بصفة عامة وفي اراضي الاصلاح الزراعي بصفة خاصة نلجأ الى المقارنة بين الوضع عندنا والوضـع فى الجمهورية العربية المتحدة فهناك نجد الاراضي عامة وتلك التي نفذ فيها قانون الاصلاح الزراعي خاصة قد سبق تنفيذ مشاريع الرى والبزل فيها قبل صدور القانون بسنين عديدة في حين ان القسم الاعظم من اراضي الجمهورية العراقية لم ينفذ فيها حتى الآن مشاريع الري الضرورية ناهيك عن مشاريع البزل . وان تنفيذ هذه المشاريع في تلك المساحات الشاسعة من اراضي العراق يحتاج الى كثير من المال والوقت والى توفير جهاز ضخم من الفنيين والاخصائيين فاذا علمنا ان نجاح الاصلاح الزراعي في الجمهورية العربية المتحدة يرجع بالدرجة الاولى الى كفـاءة نظام الري

والبزل القائم بها اتضح لنا اهمية الاسراع بتنفيذ مشاريع الري والبزل في العراق لضمان نجاح الاصلاح الزراعي .

وعلاجاً لهذه المشاكل فقد وضعت في الخطة الخمسية ١٩٦٥-١٩٦٦-١٩٦٩-١٩٧٠ برامج لاجراء الدراسات وعمل التصاميم اللازمة لاقامة سدود على الأنهار وهي سد الموصل وسد دوكان وسد اعالي الفرات وسد حمرين وبرامج لتحسين السدود الموجودة في الوقت الحاضر، كذلك وضعت برامج الري والبزل تستهدف التوسع في بعض المشروعات التى يجري تنفيذها .

وبمقتضى هذه البرامج سيتحسن الرى والبزل في مساحة قدرها نحو ٨٫٥ مليون دونم توجد في تسعة من الوية العراق وايضاً سيتوفر الري والبزل نتيجة لتنفيذ هذه البرامج في مساحة قدرها ٢٫٨٤٢٫٤٠٠ دونما من اراضي الاصلاح الزراعي ليس بها اى مشروعات للري والبزل هذا وبلغ مجموع تخصيصات مشاريع التخزين في الخطة الخمسية حوالي ١١٫٤ مليون دينار وللرى والبزل حوالي ٧٧٫١ مليون دينار ولمشاريع الاصلاح الزراعي حوالي ٢٦٫٦ مليون . اما في خطة التنمية القومية للسنوات ١٩٧٠-١٩٧٤ فقد خصص لمشاريع التخزين حوالي ٢٨٥ مليون دينار ولمشاريع الري والبزل حوالي ٧٧٫٨ مليون دينار .

خامساً - مشكلة توجيه الجمعيات التعاونية وتحسين الانتاج الزراعي : وتتمثل هذه المشكلة في قلة عدد الجمعيات التعاونية بالنسبة لمساحة الاراضي التي يديرها الاصلاح الزراعي والاراضي الموزعة وبالاضافة الى ذلك فان من الجمعيات ماتتسع منطقة اعمالها عن الحد الذى لا يمكن من الاشراف عليها اشرافاً مثمراً . هذا فضلا عن قلة عدد الموظفين الزراعيين الذين يمكن ان تسند اليهم مهمة الاشراف على تحسين الانتاج الزراعي في اراضي اعضاء الجمعيات والذين يمكن في وجودهم ان تتوسع

مؤسسة الاصلاح الزراعي في برامج اقراض الجمعيات وتوفيرة مستلزمات الانتاج من بذور واسمدة وآلات ومواد لمكافحة الافات الزراعيــة وتنظيم تسويق منتجات الاعضاء

سادساً ـ مشكلة التمويل والتسليف الزراعي : ان هذه المشكلة المهمة لاتزال تنتظر حلا يتمثل بالدرجة الاولى في زيادة الامكانيات المالية للمصرف الزراعي وهى المؤسسة الحكومية الرئيسية للتسليف الزراعي في البلاد ان القروض التي يقدمها هذا المصرف اقل بكثير من احتياجات الزراع في البلاد وانها بهذا المستوى اعجز ان تفي باستثمار زراعي متكامل .

« أن صعوبة الأئتمان الزراعي خاصة الموجه منه اي صعوبة تقديم السلف للفلاحين والاشراف على انفاقها من قبلهم لضمان استخدامها في الاوجه المنتجة التي يتطلبها تطوير الزراعة وتقدمها كل ذلك لان مؤسسات التسليف الزراعي يجب ان تتعامل مع عدد كبير من الفلاحين الصغار المنتشرين في طول البلاد وعرضها . هناك اولا مشكلة استرداد السلف الزراعية الذين ثبت بالتجربة انهم غالباً ما يتخلفون عن تسديد ديونهم خاصة وان الارض التي حصلوا عليها من الاصلاح الزراعي لا يملكونها بشكل نهائي الا بعد فترة طويلة ، أي بعد تسديد كافة الاقساط المترتبة عليهم مما يجعلها لا تصلح لان تكون ضمانة مادية للتسليف ، كما ان تقديم القروض وجبايتها مهمة صعبة وذات تكاليف عالية . فالذي يبدو ان الفلاح المتنفع من الاصلاح الزراعي لا يجبره على تسديد ديونه حتى فقدان الوحدة الاستثمارية ما دام قد حصل عليها بثمن شبه مجاني ، كما هو الواقع الآن ، وما دامت انتاجية الارض منخفضة ومردودها قليلا . اما الاشراف على القروض لجعلها تستعمل لنفس الاغراض التي اخذت من اجلها فامر صعب من ذلك بكثير لصعوبة ايجاد جهاز اداري واسع

وكفوء يستطيع الاشراف على كل فلاح وملاحقته ومنعه من استعمال تلك القروض لاغراض استهلاكية شخصية او اية اغراض آخرى لاتتعلق بالزراعة. وقدحولت تجربة المصرف الزراعي ان التسليف الفردي عملية فاشلة اذ كانت نسبة تسديد تلك القروض منخفضة ويستعمل المصرف الآن طريقة تسليف الفلاحين بضمانة الهيئة العليا للاصلاح الزراعي وهي طريقة محددودة النطاق جداً . اذ ان هذه الحالات تكاد تكون معدومة وهي غير مضمونة النتائج (١).

أن النهوض بالانتاج الزراعي في العراق سيلاقي عقبات كثيرة في تحقيقه وان الزراع سيستمرون في حاجتهم الماسة الى التمويل الكافي حتى تهيىء لهم الدولة هذه المواردو تمكيناً لهم من الاستمرار في الانتاج وحماية لهم من سوء الاستغلال الذي يواجهونه بسبب الاقتراض من المرابين والتجار. وان المال عماد الزراعة وان التوسع الزراعي الافقي والرأسي وزيادة الانتاج والدخل للفلاح والدولة يتطلب كله تدعيم المصرف الزراعي وزيادة موارده المالية اما بزيادة رأسماله المدفوع او بتوفير قروض حكومية او قروض من البنك المركزي ذات اجال طويلة وفائدة ضئيلة .

سابعاً ـ هـ ﷺ اجراء واحد جديد اتخذ بعد صدور قانون الاصلاح الزراعي لتطوير الزراعة هو تأسيس الوحدات الميكانيكية التى هى محطات لتأجير الآلات الزراعية للفلاحين ويوجد الآن اربع عشر وحدة ميكانيكية رئيسية واحدة في كل لواء، كما ان هناك وحدات فرعية في بعض الالوية، تقوم هذه الوحدات بتزويد الفلاحين والمزارعين بالآلات والسواق والعمال الفنيين باجرة على ان يقوم المستأجر بمهمة

---

(١) دكتور سعدون حمادي ـ نحو اصلاح زراعي اشتراكي (ص ٢٠ ـ ٢١) .

النقل ذهاباً واياباً او الجدير بالذكر فى هذا المجال هو أن هذه الوحدات الميكانيكية قد أسست على نفس نمط محطات تأجير الآلات الزراعية في الاتحاد السوفيتي التى قامت هناك لخدمة المزارع الجماعية والمزارع الحكومية الكبيرة في حين أنها تقوم عندنا بتزويد الفلاحين الصغار بالآلات ، أن هذه المحطات في وضعها الحاضر لا يمكن ان تعد ناجحة في عملها قط لاسباب عديدة فكلفة تشغيلها عالية بالنسبة لكلفة تشغيل نفس الآلات الزراعية عند المؤجرين الخصوصيين فعدد العمال والموظفين اكبر من الحاجة الفعلية وكمية الآلات الموجودة اكبر من الطاقة المستخدمة فعلياً . وهناك صعوبات ادارية وفنية في عمليات الصيانه والتصليح بسبب تعقيد الروتين . أن أيصال هذه الآلات لكل فلاح على أنفراد مهمة صعبة وذات كلفة عالية ويصح نفس الشيء على كثير من الخدمات الآخرى

حول تحويل ملكية الارض الزراعية الى الملكية العامة

من الواضح ان لاتوجد مبادىء محدودة غير مختلف عليها بين الدول العربية التي تبنت النهج الاشتراكي في مجال الزراعة واذا كان واضحاً ان هذه الدول متفقة على مبادىء واتجاهات سياسية معينة للتطبيق الاشتراكي في مجال الصناعة تتمثل في تأميم المشروعات الاساسية واقامة مشروعات عامة جديدة لخلق قطاع عام يقوم بالدور الاساسي في تخطيط الصناعة وتنميتها فليس هناك مايماثل هذا الاتجاه في مجال الزراعه . اذ نجد ان كل قطر عربي قد تبنى حلا اشتراكياً لمشاكله الزراعية يختلف عن الحل الاشتراكي الذى يأخذ به قطر آخر ومرد ذلك في رأينا هو اختلاف طبيعة المشاكل الزراعية من بلد لاخر

وتباين الاسس النظرية والعقائدية في كل منها بالاضافة الى اختلاف التطورات السياسية والاقتصادية .

ففي كل من الجمهورية العراقية والجمهورية العربية المتحدة نجد ان الدستور في كل منهما يؤكد عدم الايمان بتحويل ملكية الارض الزراعية الى الملكية العامة ويؤكد على ضرورة وجود الملكية الفردية في حدود لاتسمح بقيام الاقطاع وتضمن توسيع نطاق هذه الملكية باتاحة الحق فيها لأكبر عدد ممكن من الفلاحين والعمال الزراعيين مع دعم هذه الملكية بنظام التعاون على امتداد مراحل الانتاج الزراعي مع بدايته الى نهايته اما في الجمهورية العربيه السورية فانها وان كانت قد تبنت نفس الاهداف والوسائل في اصلاحها الزراعي فهناك اتجاه جديد يتمثل في محاولة تطبيق المزارع الجماعية الذي يؤدي بطبيعة الحال الى اضمحلال الملكية الفردية فى الزراعة وتحويلها بصورة تدريجية الى الملكية العامة .

وفي الجزائر التي تبنت الاشتراكية في ميثاقها كنظام اقتصادي وسياسي أخذ بنظام التسيير الذاتي (اي مزارع الدولة المدارة من قبل العمال الزراعيين) وجرى تطبيقه في القطاع الاشتراكي الزراعى الذي يضم اراضى ومزارع الفرنسيين المؤممة .

ومما تقدم يظهر لنا ان ليس هناك تطبيق عربي للاشتراكية بمختلف طرقها ومفاهيمها وبعبارة اخرى فان الدول العربية الاشتراكية تمر الآن في تجارب اشتراكية في الزراعة قد تؤدي الى وضع اسس ومبادىء جديدة بعد ان تسفر نتائج هذه التجارب عن السبيل الأكثر نجاحاً في التطبيق . ومن ناحية اخرى فان معالجة مشكلة الزراعة وفق التطبيق الاشتراكى الملائم يجب ان لا يقتصر على جزء من الوطن العربي اذ ان التحول الاشتراكي من جملة معانيه الاقتصادية استثمار الموارد المتوفرة

لمصلحة الجماهير وفق افضل الأساليب وحسب اولديات معينة (١)

ان القطاع الزراعي يتميز بطبيعته بخصائص ومميزات اكثر تعقيداً من خصائص ومميزات القطاعات الاقتصادية الاخرى ولذلك فان مايصلح للتطبيق في الصناعة قد لايكون صالحاً للتطبيق في الزراعة . ان نظرية كارل ماركس التي تبعث من ملاحظته لواقع المجتمعات الصناعات الاوربية قد لاقت عند تطبيقها في مجال الزراعة صعوبات وعثرات كثيرة فالزراعة السوفيتية بالرغم من مرور اكثر من اربعين سنة على تأميم الأرض وتأسيس المزارع الجماعية (الكولخوزات) والمزارع الحكومية (السوفخوزات) لاتزال باعتراف القادة السوفيت انفسهم على غير مايرام من حيث مستوى الانتاج . كما انها عاجزة عن تلبية متطلبات واحتياجات التطور الاشتراكي الشامل .

ان النظريه الماركسية ـ كما هو معلوم ـ تقوم على مبدأ الغاء الملكية الخاصة للارض ووسائل الانتاج الاخرى وجعل ملكيتها للدولة . ولاتحبذ هذه النظريه توزيع الاراضي على الفلاحين معللة ذلك باسباب اهمها :

١ ـ ان توزيع الاراضي على الفلاحين يؤدي الى بقائهم طبقة محافظة منعزلة عن البروليتاريا والفكرة الشيوعية .

٢ ـ ان حصول الفلاحين على كسب ناتج عن ملكية وسيلة من وسائل الانتاج يتنافى مع مبدأ الملكية العامة لوسائل الانتاج .

٣ ـ ان الملكية الفلاحية الفلاحية تعني زراعة الارض على نطاق ضيق وبذلك تنعدم الاستفادة من مزايا الانتاج الكبير .

٤ ـ ان مصير بعض الفلاحين قد يكون الفشل بسبب عجزهم عن اتباع

---

(١) الدكتور عبد الوهاب مطر الداهري ـ اقتصاديات الاصلاح الزراعي (ص ٣٧٦) .

الزراعة الحديثه او المحافظه على خصوبة التربه .

٥ ـ ان بعض الفلاحين قد يتاح لهم النجاح في استغلال الاراضي على احسن وجه فينتفعون بدخل كبير قد يدخرون منه مايمكنهم من شراء مزيد من الارض والآلات والمعدات الرأسمالية ويستغلون غيرهم من العمال الزراعيين فيصبحون كالرأسماليين البرجوازيين الذين يتمتعون بنسبة كبيرة من فائض العمل او فائض القيمة

ومن الجدير بالملاحظه والاهتمام ما نعرفه جميعاً من المقاومة الشديدة التي ابداها الفلاحون الروس ضد تطبيق نظام المزارع الجماعية (الكولخوزات) .. تلك المقاومه التي قضى عليها ستالين بصورة عنيفه جداً وهذا في حد ذاته يؤكد تمسك الفلاحين بنظام الملكيه الفردية للارض . وفي رأي العالم الزراعي الفرنسي - ريمون ديمون ان تطبيق نظام المزارع الجماعية السوفيتية بالقوة كان من اكبر اخطاء السياسة الستالينيه . ويرى هذا العالم ان هذا النظام قد جعل من الفلاح السوفيتي عاملا في مزرعة يحاسب على اساس مشقة العمل وصعوبته وليس على انتاجيه العمل الذي يزاوله . وفي نفس الوقت يلاحظ هذا العالم ان قطعة الارض الصغيرة الذي يسمح لفلاح المزرعه الجماعيه ان يزرعها بنفسه لحسابه الخاص والتي تبلغ مساحتها نحو نصف هكتار تنال من عنايته وجهده قدراً يزيد كثيراً جداً عما يبذله في المزرعه الجماعيه . ومما يثير الانتباه ان مساحة القطع الصغيرة التي من هذا النوع لاتزيد عن ٣ بالمائة من مجموع مساحة الاراضي الزراعيه السوفيتيه ورغم ذلك فان انتاجها يبلغ نحو ٢٠ بالمائه من مجموع المنتجات الزراعيه الغذائيه في الاتحاد السوفيتي .

ومن هذا يتبين لنا ان تجربه المزارع الجماعيه المؤممه لم تحقق نجاحاً كبيراً في حل مشكلة الانتاج الزراعي في روسيا . وغني عن البيان ان

دولا اخرى حاولت تطبيق نفس التجربه (مثل يوغسلافيا) ولكنها لقيت نفس النتائج مما دعاها الى التراجع تدريجياً عن هذا التطبيق والسماح لنظام الملكيه الفرديه المدعم بنظام التعاون الزراعي بان يلعب دوره تحت مايسمونه باسم (التعاون الاشتراكي في الزراعه) ولذلك فان من الضرورة والاستفادة من تجارب هذه الامم وعــدم الانزلاق الى اتباع افتراضات ونظريات عقائدية قائمة على مقدمات واستنتاجات قد تكون بعيدة عن الواقع فتؤدي الى انتهاج طريق لايلائم واقع المجتمع واحتياجاته الحقيقيه .

« ومــع ذلك فان هناك بعض الاشتراكيين العرب من يعتقد ان الحـل الافضل لمشكلاتنا الزراعية يكمن فى تأميم الارض ووسائل الانتاج فيها ونحن رغم تسليمنا بما قد يؤدي اليه هذا الحل من تمكين الدولة من استغلال الاراضي الزراعيه على نطاق واســع وتنظيم طرق استعمالها بما يلائم المصلحة العامة والتخلص من التقييدات القانونيه والادعاءات المتضاربه في حقوق التصرف بالاراضي وتصفية الاقطاع بكافـة صوره ودرجاته الا اننا في نفس الوقت نعتقد ان كل هذه المزايا يقابلها مآخـذ كثيرة شديدة الضرر اهمها نمو البيروقراطية ، وعـدم افساح المجال امام المبادأة الفردية كى تحقق فوائدها في تنظيم الانتاج وانفصال القيادات القائمة بالتنفيذ عن متطلبات التطبيق والغلو في الاشراف والتفتيش(١)

ونعتقد ان هذه المآخذ لها من النتائج العكسية على كفاءة الانتاج ماهو جدير بان يلغي مزايا التأميم والانتـاج الكبير خاصة وان الادارة الحكومية للمزارع المؤممة نادراً ماتكون ادارة كفوءة حتى لو استطاعت

---

(١) دكتور عبد الصـاحب العلوان — التطبيق العربي للاشتراكية في الزراعة (ص٤) بحث مقدم الى مؤتمر الاقتصاديين العرب الاول — ٧ـ١١ـ٩٦٥

الدولة توفير جميع الامكانيات المالية والاداريه والفنية اللازمة لذلك . فادارة المزارع الكبيرة تستلزم وضع الاسس والقواعد العامة للعمل وتفويض السلطة . وبطبيعة الحال كثيراً ماتكون القواعد العامة الموضوعة غير مرضية او ناقصة مما يؤدي الى عرقلة العمل البناء السريع في الزراعة والى خفض الكفاءة الانتاجية . ومن ناحية اخرى - كما هو معروف - فان استغلال الارض الزراعية على أفضل وجه انما يتطلب اندماج عنصري العمل والادارة في شخص واحد . وهذا في أغلب الاحوال لايتأتى إلا في نظام الملكية الخاصة المستندة الى العمل الشخصي حيث في هذا الحال يكون مالك الارض هو مديرها والعامل فيها وتكون ادارته اكثر كفاءة من ادارة المدير المأجور وأقل كلفة منها نتيجة لتوفر الدوافع الذاتية لدى المالك التي تحفزه الى اتقان خدمة الارض واستثمار كافة مايملك من جهد وامكانيات في تحسينها وزيادة خصوبتها والاستجابة الى النظم والارشادات التي تحقق زيادة الانتاج وتحسين نوعيته .

يقول تقرير بعثة البنك الدولي للانشاء والتعمير (١) « وقد يبدو ان تأميم الارض اجراء ثوري يقلب اوضاعاً راسخة الجذور . ولكن ذلك ليس صحيحاً قط ، فالارض الزراعية في العراق في غالبيتها العظمى اميرية ملك الدولة منذ احتلال العراق ايام الخليفة وبقيت كذلك حتى سنة ١٩٣٢ عندما شرع قانون تسوية حقوق الاراضي حيث بدأت عملية منح حقوق اللزمة والتفويض بالطابو الاشخاص الذين وضعوا ايديهم على اراض اميرية واستعملوها لفترة من الزمن وبدلا من ان تمنح ملكية الارض للذين استعملوها بشكل مباشر وهم الفلاحون ، منحت للمتنفذين ورؤساء العشائر الذين استعملوها بطريق غير مباشر - بواسطة الآخرين - بتقديم أدلة على ذلك صحيحة احياناً وغير صحيحة احياناً اخرى .

---

(١) التنمية الاقتصادية في العراق ص١٣ (باللغة الانكليزيه) .

وعلى كل فحقوق التفويض بالطابو والمنح باللزمة ليست ملكا صرفا بل حقوق استعمال دائمية التي تبقى رقبتها بيد الدولة ، اي ان ملكيتها كمادة تبقى للمجتمع . أما الأراضي الاميرية في العمارة المؤجرة لآجال طويلة للملتزمين الاولين فلا تحمل حتى هذه الحقوق بل هي ملك المجتمع من جميع الوجوه .

« ثمة شيء لابد ان يقال عن موضوع التعويضات . بما ان عملية التأميم هذه ليست في حقيقتها الا استرجاع المجتمع لممتلكات تعود له في الاصل لذلك لا يمكن ان يكون موضوع التعويضات وارداً . لان التعويض لايكون الا عندما تكون الممتلكات المؤممة تعود للافراد. ان تأميم الارض الزراعية في العراق لايستوجب تعويض الاقطاعيين الخاضعين للاصلاح الزراعي اما الارض المملوكة ملكاً صرفاً فيمكن ان تعوض شريطة ان يكون تقدير ثمن الارض واقعياً لايتضخم بتأثير نفوذ الاقطاعيين على الموظفين ولجان التقدير وان يسدد بشكل اسهم في الشركات الحكومية تدر حداً ادنى مضموناً من الارباح سنوياً او بشكل سندات غير قابلة للتداول لاتطفأ الا بعد مدة طويلة (اربعين سنة مثلا) يصدرها المصرف الزراعي بفائدة مناسبة »(١)

وبتأميم الارض الزراعية يتم الغاء جميع الحقوق والادعاءات السابقة وتعفى كل اصناف النظام الاقطاعي وتزول كل التقييدات عن طريق الاصلاح الزراعي . فعملية تسوية حقوق الاراضي تصبح لالزوم لها . وبذلك يرتكز الاصلاح الزراعي لاعلى اساس قانوني ينبثق من الحقوق والادعاءات المتشابكة بل على اساس واقعي هو استغلال الارض بصورة مباشرة دون استعمال جهد الآخرين .

---

(١) الدكتور سعدون حمادي ـ نحو اصلاح زراعي اشتراكي (ص٣٢ـ٣٤) من منشورات دار الطليعة بيروت مايس ١٩٦٤ .

جمعيات التعاون الزراعي :

نصت المادة الثامنة والثلاثون (أ) من قانون الاصلاح الزراعي رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٠ على تشكيل جمعيات تعاونية زراعيه ممن وزعت عليهم الارض بمقتضى المادتين (١٨و١٩) من هذا القانون ومن الفلاحين المستأجرين ارضاً للاصلاح الزراعي او تحت ادارته وللجمعية ان تضم عضويتها من لاتتجاوز مساحة الارض العائدة له الحد الاعلى للتوزيع اذا طلبوا ذلك . كما نصت الفقرة (ب) من المادة المذكورة على تشكيل مزارع جماعية ممن يشاركون بعملهم ووسائل انتاجهم في اقتصاد المزرعه التعاونية الجماعية لاستثمار مواردهم على اساس الملكية الجماعية لوسائل الانتاج والعمل الجماعي ولتنظيم جهودهم ومصالحهم المشتركة وتوزيع الدخل بينهم وفقاً للمبادىء والاساليب التعاونية الاشتراكية .

وتمتاز جمعيات التعاون الزراعي التي تنشأ في مناطق الاصلاح الزراعي بثلاث ميزات :

١ـ خاضعة للاشراف والتوجيه الحكومي .

٢ـ العضويه فيها الزامية بالنسبة لمتسلمي الاراضى من الاصلاح الزراعي .

٣ـ وانها جمعيات متعددة الأغراض(١)

والواقع ان الخطوة التالية بعد تأميم الارض ووسائل الانتاج الملحقة بها هي انشاء المزارع الحكومية التعاونية . فالارض الزراعية الموجودة فى كل منطقة بوضعها الحالي تقسم الى مزارع كبيرة يسمح

(١) سعيد عبد الخالق ـ التعاون ومستقبل الحركة التعاونية في العراق الطبعة الاولى ١٩٦٥ (ص ٦١) .

حجمها باستعمال وسائل وطرق الانتاج الكبير المعروفة ولايعني ذلك بالطبع ان يكون حجم المزرعة متساوية في كل المناطق بل لابد ان يتباين حسب تباين عوامل عديدة هى كمية الارض المتوافرة وخصوبتها في كل منطقة بالنسبة لعدد الفلاحين المؤهلين والراغبين في العمل في هذه المزارع وحسب نوعية المحاصيل فيمكن على سبيل المثال تصنيف استعمالات الارض الى الحبوب ، القطن ، التبغ ، الفواكه ، الخضراوات ، الرز ، والمراعى . ويجري تحديد هذه المزارع بوسائل مسح مبسطة ثم تفتح باب قبول الطلبات للعمل في هذه المزارع من قبل فلاحي المنطقة حسب شروط معينه . وينظم عدد الفلاحين لكل مزرعة بحيث يتحقق على وجه التقريب افضل استخدام ممكن للطاقة الانتاجية للمزرعة . وبعد اتمام عملية اختيار الفلاحين ينظم معهم عقد لمدة محدودة (خمس سنوات مثلا) قابل للتجديد تلقائياً توضح فيه بالتفصيل جميع الحقوق والواجبات المترتبة على الانتماء للمزرعة

اما الادارة وتسيير العمل الزراعي فيوضع في يد لجنة فنية يتناسب عددها مع حجم المزرعة وسعة العمل الذي تمارسه ويجب تكوين الجهاز الاداري لهذه المزرعة من خريجي المدارس الزراعية من ابناء الفلاحين الذين يرغبون في العيش والعمل في الريف . كما يجب ان يفتح لهؤلاء الطلبة معهد للتدريب على الزراعة التعاونية يتلقون فيه معلومات عن مباديء التعاون ومشاكله العملية وعن أدارة الاعمال والاقتصاد الزراعي والاجتماع الريفي ، يجرى تدريبهم على الامور العملية التي يحتاجونها في عملهم كحفظ التقارير واستعمال وتصليح الآلات الزراعية وصيانة قنوات الري وما شابه ذلك . وبعد ان يكملوا التدريب يجرى توظيفهم للعمل في اللجان الفنية ويوزعون على المزارع بعد ان تهيأ لهم المستلزمات الاساسية للسكن والعمل كأن يجري في كل مزرعة وفي المرحلة الاولى

بناء عدد من دور السكن البسيطة ومخزن كبير للغلال ومركز للادارة .
وتكون اللجنة الفنية هي المسير الحقيقي للانتاج والتسويق وهي التي تتخذ جميع القرارات المتعلقة بشؤون المشروع وتديره على أساس تجاري ضمن الخطة الزراعية العامة ويكون اعضاء اللجنة الفنية موظفين في الدولة يتسلمون رواتب شهرية ويتسلمون حصة معينة (نسبة مئوية) من صافي دخل المشروع ويتمتعون بجميع حقوق الموظف التقاعدية . اما الفلاحون فعليهم ان يسكنوا في المزرعة وان يعملوا فيها حسب تعليمات اللجنة الفنية وتحت ادارتها المباشرة وينتخبون من بينهم لجنة تسمى (لجنة الفلاحين) تساعد اللجنة الفنية في ضبط العمل وتنظيمه وتكون حلقة الوصل بينها وبين الفلاحين وتعمل على حل مشاكلهم الشخصية ومشاكلهم مع الادارة والقيام بكل مامن شأنه تسهيل تنفيذ تعليمات الادارة وتكون للفلاحين أجور يوميه نقدية عن كل يوم عمل كامل بالأضافة الى حصة سنوية (نسبة مئوية) في صافي دخل المشروع تتناسب مع عدد ايام العمل الكاملة المنجزة من قبل كل فلاح . كما تحدد تعويضات اضافية بسيطه لأعضاء لجنة الفلاحين لقاء خدماتهم وكمشجع لهم لأداء واجباتهم على الوجه الاكمل وتصنف الاعمال الزراعية ويحدد لكل منها متوسط الوقت الذي يتطلبه . وتحدد كمية العمل التي يجب ان تنجز في كل يوم عمل كامل . ثم يوضع حد ادنى من ايام العمل الكاملة التي يجب ان يقوم بها كل فلاح خلال السنة ويجرى توزيع الفلاحين الى فرق عمل وتقسم الاعمال بينهم حسب جداول عمل يومية . وتنظم جميع العلاقات وسير العمل في المزرعة حسب نظام داخلي موحد توضح به جميع الحقوق والوجبات .
وبذلك يكون الانتاج تعاونياً يشترك فيه المنتسبين الى المزرعة ، وتنظم حسب طرق الانتاج الحديثة المعروفة في الصناعة الواسعة النطاق ويبقى للفلاح حق تربية الدواجن والمواشي بشكل فردى خاص ولكنها ترعى

في مرعى عام يعود لكل المزرعة ، ولكن ذلك لايعني انه لايمكن انشاء مزارع حكومية تعاونية لتربية الدواجن والمواشي ، بل جل مايعني ذلك هو ان الفلاح يستطيع ان يحتفظ بحيواناته التي يأتي بها الى المزرعة وما يقوم بتربيته في اوقات فراغه كعمل جانبي ولانجاح المزرعة يجب تحقيق درجة عالية من الانضباط بين الفلاحين بواسطة نظام للعقوبات الذي يجب ان يتضمن عقوبة الفصل من عضوية المزرعة وحرمان جميع الحقوق فيها ويجب ان توضع صلاحية العقوبات في يد اللجنة الفنية وباستشارة لجنة الفلاحين وان تكون القرارات نهائية ، عدا قرار الفصل من المزرعة الذي يجب ان يكون خاضعا للاعتراض مرة واحدة لدى هيئة استئناف عليا تؤلف خصيصاً لهذه الغاية ، كما يجب ان يخضع اعضاء اللجنة الفنية لنظام انضباط خاص تضعه وتطبقه الادارة العامة للمزارع الحكومية التعاونية

وأهم صفة يجب توافرها في عضو اللجنة الفنية - بالاضافـــة الى الرغبة والمقـدرة على العمل الزراعي والاستعداد للعيش في الريف - هي الايمان والحماسة للنظام التعاوني وللزراعة الاشتراكية . اما الوسط الذي ينتخب منه المديرون فهو خريجوا المدارس الزراعية - بضمنها كلية الزراعة - من ابناء الفلاحين كمرحـــلة اولى . وبالتدريج يجب ان يفسح المجال للفلاحين المبرزين من ذوي الكفاءة من اعضاء لجان الفلاحين وغيرهم لدخول اللجان الفنية حسب قواعد محدودة للاختيار حتى يأتي الوقت الذي يتم فيه اختيار كل اللجان الفنية من وسط الفلاحـــين العـــاملين في المزارع وبذلك تصل المزرعة مرحلة الحكم الذاتي . كى يجب ان يكون للجنة الفنية مسؤول هو مدير المزرعة ، يجري تعيينه من قبل الادارة المركزية في البداية ، وبعد فترة من الزمن يمكن ان يجري انتخابه من قبل اعضاء اللجنة انفسهم . وفيما يخص الضمان

للمستقبل فيجب ان تكون علاقة الفلاح في البداية محدودة بعقد لمدة من الزمن قابل للتجديد تلقائياً اذا حقق الفلاح خلال مدة عمله مستوى معيناً من حسن السلوك والانسجام والانتاجية ويمكن ان يمنح الفلاح بعد فترة من العمل في المزرعة (عشر سنوات مثلا) عضوية دائمية لتوفير الضمان للمستقبل الى أن يحال بعد سن معينة على التقاعد براتب يكفل له مستوى لائقاً من المعيشة. كما يجب ان يتمتع جميع الفلاحين بضمان اجتماعي كامل يكفل ضد جميع الطوارىء كالمرض وحوادث العمل والكوارث وما شابه. أن حق استعمال الارض بحيث لا يكون بمقابل فالارض ملك المجتمع واستغلالها من قبل الفلاحين يجب أن يكون مجاناً، فلا يستقطع من مدخولهم أي ايجار ولأجل المحافظة على مستوى عال من الكفاءة ولمنع الأثار السيئة لتضخم الروتين يجب ان يخضع اعضاء اللجان الفنية كموظفين لقانون خاص يكون الترفيع فيه على اساس الكفاءة لا على اساس سني الخدمة. ويكون بموجبه المديرون مسؤولين كافراد وبالتضامن عن نجاح المزرعة وعن تحقيق حد ادنى من الانتاج يزاد بالتدريج وتتولى الادارة العامة مهمة التخطيط العام ومتابعة تنفيذ الخطة الزراعية بينما تتولى اللجان الفنية مسؤوليه ادارة المزرعة بشكل كامل وتتمتع بصلاحيات مالية واسعة كما تتحمل مسؤولية تامة. أي أن العلاقة الادارية بين الهيئة العليا وبين اللجان الفنية يجب أن تقوم على اساس الثقة بدلا من الشك واللامركزية في الصلاحيات بدلا من المركزية. وعلى تقدير التفوق ومعاقبة التقصير. وعلى التفتيش وحسن الاختيار والتدريب المستمر.

ويتكون الدخل الصافي من مجموع موارد المزراعة مطروحاً منه نفقات التشغيل كاجور عمل الفلاحين ورواتب اعضاء اللجنة الفنية وكافة المواد الاولية والوقود .الخ وبعد تخصيص نسبة من الارباح للخدمات

لمنتسبي المزرعة ونسبة لصندوق عام ينفق على الخدمات العامة لجميع المزارع . وبعد تخصيص احتياطي للتثمير في المستقبل ولأطفاء ديون المصرف الزراعي يوزع الباقي حسب نسبة مئوية محدودة على الفلاحين وعلى اعضاء اللجنة الفنية والوصول لقرارات ثابتة حول تحديد مستوى الاجور ورواتب ونسب توزيع الارباح ، لا بد من الاستعانة بطريقة التجربة و خطأ وبالبحث النظري لابد أن يكون ذلك بضوء انشطة العامة للقطاع الزراعي الاشتراكي .

اما تحويل المزارع الحكومية التعاونية فيكون عن طريق المصرف الزراعي الذي يجب ان يتحول نشاطه الى المزارع الجديدة برأس المال خاصة رأس المال التشغيل ، كما يجب زيادة رأسمال اذا لم تكسف موارده الحالية لسد لحاجات المطلوبة عن طريق عقد قروض مع البنك المركزي او مصادر تمويليه اخرى كالخزينة العامة .

وتعمل كل فروعه حسب خطة لتوسيع عملها ولزيادة كمية رأس المال المستثمر فيها بواسطة القروض من المصرف الزراعي والاحتياطيات المتراكمة من الارباح السنوية . فتستطيع المزرعة بالتدريج انجاز مشاريع بناء مساكن للفلاحين وزيادة المباني والمرافق العامة

ولاينتظر ان تكون هناك صعوبة في الحصول على الآلات الزراعية بل على العكس اذ يمكن اعادة الوحدات الميكانيكية الحالية من جديد على اساس الكفاءة واستغلال طاقتها القصوى بحيث تتلائم وحاجة المزارع التجارية الكبرى اكثر من اي شيء آخر اذ تغنى المزارع عن شراء الآلات والقيام بما تحتاجه من اعمال صيانة وتشغيل .

ولا بد للمزارع الحكومية التعاونية من ان تدعم ببرنامج لتأمين حاجياتها الاساسية من المواد الاولية اللازمة للزراعة كالبذور والاسمدة والوقود وفسائل الاشجار والادوات واللوازم الزراعية الاخرى بشكل

تعاوني مركزي يقوم على تأسيس مخازن تجهيزية كبرى لمد المزارع بهذه المواد باسعار الكلفة وبالنوعية المطلوبة حسب الخطة الزراعية العامة .

ويؤسس في مزرعة مخزن او مخازن استهلاكية تعاونية لتزويد الفلاحين والمديرين بالسلع الاستهلاكية حسب طرق ادارة التعاونيات الاستهلاكية المعروفة باشراف ادارة المزرعة . ويمكن تأسيس ادارة تعاونية تضم عدداً من الجمعيات الاستهلاكية المحلية تؤسس مخازن مركزية كبرى ، وتمارس عمليات الاستيراد والشراء بالجملة من المنتجين بصورة مباشرة وبذا ينتظم شراء المواد الاستهلاكية وشراء المواد الزراعية الانتاجية بتعاونيات تشرف عليها الادارة العامة للمزارع الحكومية التعاونية لالغاء الوسيط والقضاء على الاستغلال والتلاعب بالاسعار .

كذلك يجب تكوين جهاز تعاوني يتولى تجميع المحصولات من من المزارع وبيعها اما في السوق المحلية او في الاسواق الكبيرة او بيعها للحكومة لسد حاجياتها او تصديرها للخارج فالحكومة التي تدير القطاع الزراعي وتشرف عليه تحتاج لشراء كميات من بعض المحاصيل لاستعمالات متعددة كتهيئة البذور للزراعة او تزويد المصانع الحكومية بالمواد الاولية او سد حاجة مؤسسات التموين الاخرى كمصلحة المبايعات .. الخ وتستطيع الادارة التعاونية للتسويق تأسيس مراكز للتجميع والتصنيف ومخازن وصوامع حبوب ومراكز تسويق لباعة المفرد ، وان تقوم بتصدير بعض المنتوجات للخارج ، وان تمارس كل اعمال التسويق الاخرى متعاونة مع مالدى الحكومة الان من اجهزة كمصالح تنظيم تجارة الحبوب والتمور والمنتجات الحيوانيه التي يمكن ان تدمج فيها بالتدريج لتكوين جهاز تسويق حكومي تعاوني يتولى مهمة تسويق منتجات القطاع الاشتراكي في الزراعة .

والخلاصة هي ان الزراعه الحكومية التعاونيه لابد ان تدعم بحركة تعاونية في مجالي الشراء والبيع لأجل حمايتها من الاستغلال ولتوفير ارباح الوسطاء وتجار الجملة والمصدرين والمستوردين ولاجـل تطوير تصنيف المنتجات الزراعيه وتحسين نوعيتها ومن المهم ايضاً وضع برنامج لتشجيع الصناعات الريفية الصغيرة في هذه المزارع يكون منسجما مـــع خطة التصنيع العامه بقصد زيادة دخـل الفلاحين عن طريق استغلال اوقات فراغهم ولتنمية مواهبهم وزيادة مهارتهم . ومن هذه الصناعات الريفيـة حياكة الاغطية والسجاد وعمل الاثاث المنزلي البسيط والحدادة والنجارة واعمال التغليف والتعبئة وصناعـة مستلزماتها والبناء وتصليح الآلات ووسائط النقل وصنـع الفخار واواني الطبخ .. الخ ويكون ذلك عن طريق تأسيس ورشات صغيرة تتناسب مع عمل النساء والعمل في الليل من مالية المزرعة وتدفع اجوراً مخفضة .

واخيراً لابد من التأكيد على ضرورة خلق حياة اجتماعية في المزرعة يجد فيها الاعضاء وافراد اسرهم مجالا للمتعة والتسلية والتآلف وتوثيق العلاقات الاخوية بفتح ناد لاعضاء المزرعة او نواد محلية تمارس نشاطات اجتماعية ورياضيه وتقوم باعمال ترويح مناسبة كاستعمال الراديو والتلفزيون والسينما المتنقلة واحياء الحفـلات والمهرجانات واقامـــة المعارض الزراعية . الخ ويجب عدم الاقلال من اهمية الجانب الاجتماعي هذا لريفنا اذ له اثر اكيد في احلال الاستقرار والراحة النفسية . وشحذ الهمم للعمل وزيادة الانتاج وتقليل الخصومات والمشـاكل والجرائم وبالتالي تسهيل العمل التعاوني وتوطيد التنظيم الاشتراكي في الزراعة .

بقيت قضية وضع وزارة الاصلاح الزراعي . قلنا ان المزارع الحكوميه التعاونية تشكل بمجموعها القطاع الاشتراكي في الزراعـــة . وقلنا ان هذا القطاع يجب ان تشرف عليه هيئة عليا مشتركة من وزارة

الاصلاح الزراعي ووزارة الزراعة . ان عملية تأسيس هذه المزارع التي تتضمن تقسيم الارض وتحديد حدود المزارع واختيار وقبول الفلاحين وتهيئة الدفعة الاولى من المديرين وتهيئة المنشآت الاساسية كدور سكن إعضاء اللجان الفنية والمخزن ومقر الادارة . وتوفير مواد الزراعة للسنة الاولى وشق الطرقات الموصلة للمزارع ، وتهيئة وسائط النقل الضرورية واعداد التشريعات والأنظمة التي يتطلبها التنظيم الجديد واعداد المصرف الزراعي للمهمات الجديدة وغيرها من الأعمال التأسيسية الاخرى ، ان عملية التأسيس التي تتطلب كل هذه الاعمال تحتاج لوقت يجب ان لايتجاوز السنة تبقى خلالها وزارة الاصلاح الزراعي قائمة . وبعداجتياز مرحلة التأسيس يجب ان تتحول مهمة وزارة الاصلاح الزراعي الى ادارة وتطوير القطاع الزراعي العام . وعندها يمكن اجراء تنسيق عام فيهما وتكييفها للمهمة الجديدة وحتى تغيير اسمها وتحويلها الى مؤسسة القطاع الزراعي العام مثلا ، اما وزارة الزراعة فيجب ان تبقى مستمرة في نشاطها ومتعاونة أوثق التعاون مع هذه المؤسسة . وتكون مهمة مؤسسة القطاع الزراعي العام وضع الخطة الزراعية كجزء من خطة التنمية الاقتصاديه العامة التي تضعها وزارة التخطيط وملاحقة تنفيذها والاشراف الادارى العام على اعمال المزارع الانتاجية والتسويقية وادارة المؤسسات التعاونية المرتبطة بها كما تتولى هذه المؤسسة توجيه الانتاج الزراعي في القطاع الخاص الذي قلنا انه سيكون مقتصراً على البساتين العائلية وعلى المزارع الحديثة التي ينشئها الملاك السابقون اثناء الفترة الانتقالية حتى يتم دمجها في القطاع العام .

الفصل السابع

اعادة تنظيم الجهاز المصرفي العراقي

اولا ـ وظيفة الجهاز المصرفي في الاقتصاد الاشتراكي :

يضطلع الجهاز المصرفي في الاقتصاد الاشتراكي بوظائف بالغة الأهمية تختلف الى حد بعيد عن تلك الوظائف التي تقوم بها البنوك في الاقتصاد الرأسمالي فيما عدا البنوك المركزية بعد تأميمها أخيراً في بعض البلاد الرأسمالية ـ يتكون من بنوك ـ وغيرها من الوسطاء الماليين ـ مملوكة ملكية خاصة يديرها أفراد او هيئات تسعى وراء الحصول على اكبر قدر ممكن من الأرباح . بينما الجهاز المصرفي في الاقتصاد الاشتراكي تتملكه وتديره لمصلحة الاقتصاد القومي وتستخدمه للوصول الى اهداف معينة . وتتلخص هذه الاهداف في الاقتصاد الاشتراكى المخطط كالاقتصاد العربى في تحقيق معدل عال من التنمية الاقتصادية والوصول بالخطة القومية الى اهدافها المرسومة والرقابة على المشروعات العامة ومعاونتها على أداء نصيبها في الخطة . هذا التخطيط الشامل لايتفق وطبيعة الاقتصاد الرأسمالي ولا يلتقي بالاالى الأساليب المصرفية في ذلك النظام والتى تتخذ من سعر الفائدة أداة للحصول على أقصى الأرباح بغض النظر عن أهمية هذا الائتمان بالنسبة للتنمية الاقتصادية . وهذا امر يختلف عن الاقتصاد الاشتراكي الذي يخصص الموارد ويوجهها لتنمية الاقتصاد القومى الامر الذي قد يجعله يبرم قروضاً لمشروعات ذات أهمية استراتيجية خاصة بفائدة

ضئيلة او بدون فائدة على الاطلاق .

وعندما نقرر ان هناك اختلافاً جذرياً بين مهمة الجهاز المصرفي في كل من الاقتصاد الرأسمالي والاشتراكي لانعني انه ليست هناك وظائف متماثلة يؤديها كل منهما فمشكلة الائتمان مثلاً يقوم بها الجهاز المصرفي في النظامين ولو ان هناك اختلافاً بينهما . فبنك الدولة وفروعه هي التي تمنح الائتمان وتراقبه بينما البنك المركزي في الاقتصاديات الرأسمالية يراقب الائتمان فحسب ،ذلك الائتمان الذي تقوم به البنوك التجارية الخاصة كذلك يوجد فارق في طريقة منح الائتمان وفي الاساليب والاهداف التي يمنح من اجلها ويتولى بنك في الاقتصاد الاشتراكي اصدار النقود وعمل المقاصة بين البنوك وهو مايحدث في الاقتصاد الرأسمالي .

ان الجهاز المصرفي في النظام الاشتراكي يعمل في انشاء علاقات تسليفية أساسها حذف عناصر استغلال الانسان لأخيه الانسان وتستند الى مباديء الملكية العامة الجماعية لوسائل الانتاج والتعاون والتعاضد في تنمية الانتاج وتحسين الحياة الاقتصادية بمجموعها وعلى هذا الأساس تلعب المؤسسات المصرفية دوراً رئيسياً في تجميع الموارد النقدية للاقتصاد الاشتراكي واعادة توزيعها على مختلف القطاعات بصورة تخطيطية وحسب حاجات الانتاج ومصالح جماهير الشعب ، وتعمل هذه المؤسسات في تلك الدولة وتديرها وتنظمها الهيئات العليا لسلطة الدولة وادارتها .

لهذا تعتبر المؤسسات المصرفية من أهم الوسائل التي تستعملها الدولة لتعجيل عملية بناء الاشتراكية وتدعيم وتنمية الاقتصاد الاشتراكي وتحسين حياة الشعب المادية والثقافية .

ثانيا - تركيب الجهاز المصرفي في الاقتصاديات الاشتراكية:

قد يكون من المفيد قبل ان نسترسل في دور الجهاز المصرفي في

الاقتصاديات الاشـــتراكية ان نعرض سراعاً للهيكل المصرفي في تلك الاقتصاديات وذلك لالقاء الضوء على التجارب الاشتراكيه الاخرى التي قد تنير السبيل امامنا ونحن نبنى اقتصادنا الاشتراكي .

يقوم الجهاز المصرفى في الاقتصاديات الاشتراكية على المنظمات التالية :

١ ـ بنك الدولة وفروعه المختلفة :

ويتكون من ادارة مركزية وفروع منتشرة في الأقاليم والمراكز والقرى . والبنك وفروعه يتعامل مع قطاع المشروعات ومنظمات الدولة المختلفة ويمسك بحساباتها ويراقب نشاطها ومدى ادائها لنصيبهـــا في الخطة القومية .

٢ ـ منظمة الادخـــار:

وتتكون من ادارة مركزية وادارات في الاقاليم والمراكز تـدير بنوك الادخار على مستوى الاقاليم « المحافظة »والمركـز وبنوك الادخار موجـودة في كل منظمة وتوجد مكاتب فرعيه في جميع الاماكن الهامـة بالمنطقة كالقرى ومكاتب البريـد وفي المشروعات والمصانع وفي الادارات والمصالح الحكومية وغيرها .

وبنوك الادخار تعتـبر منشات مصرفية تكون جزءاً من النظام المالي الموحد للدولة ويقع عليها عبء تعليم الشعب الاقتصادوالتوفير ويتم الوصول الى هذا الهدف عن طريق اشكال عديدة ومختلفة من التوفـير واستخدام وسائل اعلام متنوعة .

والوظيفة الاقتصاديه الاساسية لهذه البنوك هى تجميع مدخرات السكان كوسيلة من وسائل تركيز موارد الشعب النقديه وتوجيهها توجيهاً منظما . وتقوم بنوك الادخار بمنح قروض ائتمانية للشعب وتوفير الخدمات

المصرفية له وبذلك فهي تتعامل اساساً مع قطاع الافراد واستثناء مع بعض المنظمات الصغيرة التى لا يتيسر لها التعامل مع بنك الدولة .

ثالثا ـ موءسسة للتأمين:

تحتكر هذه المؤسسة التأمين على الاشخاص والممتلكات وتعتبر جزءاً من النظام المالي وللمؤسسة ادارة مركزية ولها مكاتب فرعيـــة في الاقاليم والمناطق كما تخضع لها عمليات التأمين الاجنبية . وتتلخص مهمة هذه المؤسسة في التأمين على الانتاج الزراعي وبذلك تسلم في وقاية الملكية الاشتراكية في التعاونيات الزراعية الى جانب الملكيه المؤدية الى الاعضاء التعاونيين ولغيرهم وكذلك التأمين على ممتلكات الدولة في بعض الحالات . والقاعدة ان الدولة لا تؤمن على ممتلكاتها لانها تقوم بتغطية الخسائر من وفوراتها المالية على انه في الحالات الاستثنائية تقوم المؤسسة بالتامين على بعض ممتلكات الدولة اذا كان ذلك ملائما من الناحية الاقتصادية وتساعد المؤسسه كذلك في تنمية الاقتصاد القومي بتركيز موارد مالية لخدمـة التنميـة يضاف الى ذلك ان مؤسسة التامين تشترك في الرقابـة عـلى المشروعات العامـة .

هذه المنظمات الثلاث تمثل هيكل الجهاز الصرفي بالمعنى الواسع في الاقتصاد الاشتراكي وتخضع جميعها لوزارة المالية وتكون جانباً هاماً من مصادر تمويل الخطة القومية والمعروف ان الخطة المالية تعتمد على المصادر الرئيسية التالية :

١ ـ ميزانية الدولة

٢ ـ خطه الأئتمان

٣ ـ الخطة المالية للمشروعات

وتعمل الخطة المالية الشاملة للدولة على ايجاد تناسق متبـادل بين هذه الخطط الثلاث . ونحن سوف نقصر اهتمامنا على بنك الدولة حيث يعتبر المجمع الذي تتجمع فيه الموارد النقدية ألقومية التى تنساب اليه من الروافد السابقة الرئيسيه .

ولابد من الاشارة هنا الى الوظائف الرئيسية لبنـك الدولة التي يمكن تحديدها بما يلى :

١ ـ تجميع الموارد النقدية الحرة في الاقتصاد القومي باسره،ذالك انه ان تتركز فيه جميع الوسائل النقدية فجميع المشروعات والمنظمات والهيئات ترتبط بالبنك وتمسك حساباتها به ريجب ان تظهر مصروفاتها وايراداتها في ذلك الحساب .

٢ ـ منح الائتمان لفروع الاقتصاد القومي المختلفة سواء أكان الائتمان قصير الاجل او طويل الاجل .

٣ ـ تنظيـــم النقود المتداولة والرقابـــة عليها ووضع الخطه الخاصه لها .

٤ ـ تمويل تكوين رؤوس الامـــوال او الانشاءات والرقابة عليها .

٥ ـ تنظيم المدفوعات الدولية وتنفيذها والرقابة عليهـا وأدارة النقد الاجنبى .

٦ ـ تنظيم الايرادات والمصروفات في الميزانية العامة .

٧ ـ يضع البنك خطة الائتماء .

٨ ـ يقوم النبك بعمل القاصة بين المشروعات بواسطة فروعـه المختلفة وبذلك يحد من استخدام النقود . وتتم اغلب هـذه العمليات بواسطة تغيير الارصدة الدائنة والمدينة للمشروعات المتقاصة دون

استخدام النقود .

هذا هو الهيكل العام للجهاز المصرفي في الاقتصاديات الاشتراكية على أن هناك اختلافات بين الدول الاشتراكية في تفاصيل هذا الجهاز ومهامه وترجع الى الظروف التاريخية الخاصة بكل بلد . وليس من مهمتنا في هذا البحث أن نتعرض لتلك النظم ، ولذلك سوف ننتقل للحديث عن تنظيم الجهاز المصرفي في العراق وسنحاول أن نلقي ضوءاً على الدور الذي يمكن أن يضطلع به سواء أكان ذلك بتدعيم الخطة الاقتصادية القومية والوصول الى الاهداف المرسومه الى بالرقابه على المشروعات الهامه لمعاونتها في تحقيق هذه الاهداف .

ثالثا - دور الجهاز المصرفي وتنظيمه في الفترة الانتقالية

لما كان التنظيم المصرفي في العراق حسب تركيبه الذي اشرنا اليه آنفاً يعتبر ثمرة ظروف تاريخية اقتضتها هذه المرحلة من مراحل بناء الاشتراكية لذلك قد يكون من العسير احداث تغيير جذري في هيكل الجهاز المصرفي وفي الدور الذى يضطلع به كل قسم من اقسامه في الوقت الحاضر ، ذلك ان الاشتراكية شاءت ان تبقى على قطاع خاص في بعض الوان النشاط الاقتصادى وان المتعاملين مع البنوك الخاضعة لمؤسسة المصارف سواء أكانوا افراداً ام مشروعات قد درجوا على التعامل مع بنك معين يتبع فى التعامل معهم اسلوبا خاصاً لذلك فتغيير تركيب البنوك واعطائها مهام جديدة تتمشى مع حاجات الاقتصاد الاشتراكي يجب ان تتم تدريجياً بطريقة تمكن البنوك والمتعاملين معها من الانتقال من القيم والاساليب الرأسمالية الى القيم والاساليب الاشتراكيه في يسر ودون هزات غير مرغوب فيها

وكذلك الحال فيما يتعلق بالبنك المركزي فقد يكون من العسير في الوقت الحاضر ان يضطلع بالأعباء الموكولة الى بنوك الدولة في الانظمه الاشتراكيه فأمساك حسابات المشروعات والمنظمات ومنحه الائتمان بنوعيه قصير الاجل وطويل الأجل وتتبـــع المشروعات في ادائها الاقتصادى وتنفيذها للخطة الى غـير ذلك قـد يكون امراً غريباً عليه وغـير مستعد لادائه بكفاءة في الاجل القصـير على الاقل لكل ذلك آثرنا ان تقترح حلا انتقالياً للنظام المصرفي يتمرس فيه على القيام بدوره في اقتصاد اشتراكي يتطلب اساليب وفلسفه جديـدة وعلى ذلك فسيكون التنظيم المقترح لفترة انتقالية يمهـــد فيها الجهاز المصرفي للدور الذي يجب ان يقوم به .

١ ـ البنك المركزي :

ان ملكية الدولة للبنك المركزي والمصارف التجاريـة والمصارف الاختصاصية يجعل من اليـسير علينا ان نقترح حلا يوزع الاختصاصات والمسؤوليات التي تقوم بها هذه المنظمات . ولاضير من تقسيم العمل بينهما طالما تطلبت مصلحة الاقتصاد القومى ذلك خاصة في هذه المرحلة من مراحل البناء الاشتراكي .

وعلى ذلك يمكن ان نتحدث عن مهام البنك المركزي في هذه الفترة الانتقالية :

أ ـ اصدار الاوراق النقدية

يتولى البنك المركزي اصدار الاوراق النقدية وتنظيم النقد المتداول

وتخطيطه . فالرقابة على النقد ذات طبيعة تخطيطية ، ويقوم البنك بوضع خطة النقد ويراقب تنفيذها . وهذه الرقابة التخطيطية للنقد المتـداول تعتبر رقابة مركزية ويجب ان تكون محكمة للغاية . ولاريب ان الحكومة هي التي تقوم به مباشرة وهى تعطي التعليمات الى البنك المركزي الذي يقوم طبقاً لتوجيهاتها برقابة النقد المباشر . وطبقاً للخـدمة النقدية يجب ان تكون الايرادات النقديه للسكان مساوية لانفاقهم العام . امااذا زاد انفاق السكان على ايراداتهم وجب انقاص الاصـدار . واذا ما حدث العكس اي اذاماقل انفاق السكان عن ايراداتهم وجب زيادة الاصدار . وبجمل القول تستطيع الدولة احداث تنمية في النقد المتداول عن طريق تخطيط الخزانة ووفقاً لخطة الائتمان يضع البنك المركزي نصاً ملزماً يحدد فيه نسبة النقد الذي سيطرح في التداول في فترات معينة او النسبة التي تسحب منه وبعبارة اخرى ايجاد توازن في الاصدار يزداد بمقتضاه النقد المتداول او ينقص بينما في خطة الخزانة نجد ان زيادة النقد المتداول او نقصه ينتج عن الاختلاف بين الايرادات (الدخول) النقدية للسكان وبين مصروفاتهم . وفي خطة الائتمان يتوقف تخفيض النقد المتداول او زيادته على ما يطرأ من اختلاف بين القروض الائتمانية (من نقص او زيادة) وبين موارد خطة الائتمان (من خفض او زيادة للامكانيات المالية لميزانية الدولة او السكان) .

وجدير بنا ان ننوه هنا انه يمكن تجنب وقوع تضخم في النقد المتداول اذا ماخطط الاقتصاد تخطيطاً شاملا وحددت الاسعار فى الخطة ونفذت بدقة . وعندما تتمشى خطة النقد مع الخطة الاقتصادية العـامة للدولة فانه يمكن تدعيم العملة الوطنية واستقرارها .

كذلك يجب ان تكون الاسس التي يقوم عليها نظام الدفع والمقاصة هى تقييد مجالات الدفع بالنقد وتوسيع المجالات التي لاتتم المدفوعات فيها

بالنقود وعلى البنك المركزي بالتعاون مع قطاع البنوك إن يوفر أبسط أشكال المدفوعات غير النقدية.

ب ـ الرقابة على الائتمان

والرقابة على النقد المتداول تتطلب رقابة على الائتمان ولما كان البنك المركزي في الوقت الحالي لا يستطيع ان يقوم بعملية منح الائتمان كما سبق القول فستقوم بهذه المهمة المؤسسة العامة للمصارف (المصارف التابعة لها) وكذلك المصارف الاختصاصيه.

على ان البنك المركزي يجب ان يشرف على الائتمان ويراقبه وذلك نظراً لاهمية الائتمان في تمويل التنمية الاقتصادية في الاقتصاد يرنو الى التقدم والاشتراكية كالاقتصاد العراقي وهذه بعض الملاحظات فيما يتعلق بالائتمان.

١ ـ تعد خطة الائتمان عن طريق مجلس او لجنة للائتمان تضم وزير الاقتصاد ووزير المالية ومحافظ البنك المركزي ورئيس المؤسسة العامة للمصارف ورؤساء البنوك التجارية والاختصاصية. وهذه اللجنة تعد خطة الائتمان سواء أكان طويل الاجل ام قصيره. ويقوم البنك المركزي بالاشراف عليها. وجدير بالذكر انه ينبغي ان تكون اولويات في منح الائتمان، اي ان نعطي الاولوية للائتمان الصناعي والزراعي اولا ومن ثم للائتمان التجاري ومعنى هذا يجب تحديد الائتمان الاستهلاكي (سلف الموظفين والعمال) والائتمان العقاري (سلف المصرف العقاري)

٢ ـ اساليب الائتمان

درج العرف في البلاد الرأسمالية على اتباع اساليب معينة للرقابة

على الائتمان الذي تقوم به البنوك التجارية ـ ومن هذه الرقابات مايسمى بالرقابة الكية والرقابة الكيفية . ويقصد بالرقابة الكية التأثير على حجم الائتمان المصرفي في مجموعـــه وذلك للتأثير بالتالي في مستوى النشاط الاقتصادية .

والمعروف ان حجم الائتمان في الاقتصاد الرأسمالي يتوقف على حجم الاحتياطيات النقديـة المتوافرة لدى البنوك ويتوقف كذلك على نسبة الاحتياطيات النقدية الى الدوافع التي تحدد القانون او العرف .

ومن هذه الاساليب التي يستخدمها البنك المركزي للتأثير في حجم الائتمان تقييد سعر اعادة الخصم او عمليات السوق المفتوحـــة كذلك تستخدم البنوك تأثيرها الادبي في اقناع البنوك باتباع السياسة التي تراها وتعديل نسب الاحتياطي القانوني الى غير ذلك .

كذلك فالرقابة الكيفية تباشر اذا ما اراد البنك تشجيع اقراض معين باعطاء البنوك امتياز خاص لتشجيع تنمية قطاع معين من قطاعات الاقتصاد القومي .

والواقع ان هذه الصورة من الرقابة الكية والكيفية لاتستقيم في اقتصاد مخطط . فالخطة الاقتصادية توزع الموارد البشرية والمادية وتخصصها على الاستخدامات المستهدفة ، وتوضع الخطه المالية لتمويل المشروعات بشكل يتلاوم مع اهداف هـذه الخطة المادية وتحقيقها . وخطة الائتمان جزء من الخطة المالية تعد بواسطة سلطات التخطيط بالاشتراك مـــع البنك المركزى والمؤسسات المالية الاخرى الـــتي تحدثنا عنها . والخطة قانون ملزم للمشروعات والمنظمات والمؤسسات في الاقتصاد الاشتراكي ، فرقابة البنك المركزي على الائتمان اذن وعلى الاجهزة التي تقوم به تعتبر رقابة مباشرة تنبع عن طبيعة النظام الاشتراكي المخطط نفسه ، فهي ليست في حاجة الى مثل هذه الاساليب الرأسمالية لمباشرة مهمتها .

٣ ـ تنظيم المدفوعات الدولية والتجارة الخارجية :

هل البنك المركزي ان يوفر نظاماً دولياً للمدفوعات ، ويراقب العملات الاجنبيـة ، والمعروف ان الدولة لدينا تحتكر الجانب الاكبر من التجارة الخارجية . فالدوائر والشركات التابعة للمؤسسة العامـة للتجارة جيمها مملوكة للدولة وتدار بواسطتها . كما تملك الدولة الجانب الأكبر والاهم من تجارة التصدير ، كتصدير التمور وبعض المنتجات الزراعية والحيوانية وبعض المنتجات الصناعية كالسمنت. وهذه الملكية والسيطرة على القطاع الخارجي توفر الحماية للسوق المحليـة وتقيه كذلك من مبادىء الاقتصاد الرأسمالي . ويترتب على هـــذه السيطرة على التجارة الخارجية احتكار الدولة للصرف الاجنبي وبذلك يتركز التحويل الخارجي او النقد الاجنبي في يد الدولة .

وتعتبر السيطرة على التجارة الخارجية والارصـدة الاجنبية ذات اهمية قصوى بالنسبة للدول الاخذة باسباب النمو كجمهوريتنا ، فقـــد كانت التجارة الخارجية ولا تزال اداة لانسياب الدخل من الدول المتخلفة الى الدول الرأسمالية الاستعماريه وكذلك سبباً في افقار الدول المتخلفـة التي كانت مستعمرة او في حكم المستعمرة فبالرقابة على التصدير والاستيراد يتسنى للدول الاخذة في النمو الافادة من التجارة الخارجية في تطوير اقتصادها ومنع استغلالها من جانب الرأسماليين الاجانب .

والسيطرة على التجارة الخارجية والنقـــد الاجنبي يتيح للبنك المركزي الاضطلاع بالوظائف التالية :

١ ـ ان يشترك البنك في رسم خطة التجارة وخطة النقـد الاجنبي كما يراقب تنفيذها ويساعد في توفير العملات الاجنبية .

(٢) يقوم بتمويل مؤسسات التجارة الخارجية ويقدم لها القروض الائتمانية اللازمة .

(٣) يراقب موارد الائتمان الاجنبي وعمليات الصرف .

(٤) يقوم بوضع وتحديد اسعار الصرف الاجنبية وبطبيعة الحال يراعى في ذلك اتفاقية صندوق النقد الدولي .

(٥) يقوم بتنظيم المدفوعات مع الدول الاجنبية والرقابة عليها .

(٦) يوفر نوعاً من الرقابة على نشاط سوق الاوراق المالية .

(٧) يشترك مع اجهزه التجارة في الوصول الى الاستفادة القصوى من مبدأ تقسيم العمل الدولي مراعياً في ذلك أهمية التصنيع لخطـــة التنمية الاقتصادية .

ولما كانت التجارة الخارجية تلعب دوراً هاماً في تدعـــيم الخطة الاقتصادية العامه فان عمل البنك ان يؤدي دوراً هاماً في تأمين حصيلة الصادرات للمنشئات الصناعية يضاف الى ذلك ان البنك يجب ان يعمل على زيادة الصادرات عن الاستيرادات حتى توفر البلاد ما يسد حاجتها من العملات الاجنبية ذلك ان وجود احتياطي من العملات الاجنبيـــة يحمي الاقتصاد الاشتراكي من أثر منافسة التقدم التجاري الرأسمالي ويضمن كذلك الحصول على الاحتياجات العاجلة من الصادرات والتي لم تكن في حسبان واضعي الخطة .



الفصل الثامن

إعادة تنظيم التجارة الخارجية

اولا - احتكار التجارة الخارجية :

التجارة الخارجية في الاقتصاد الاشتراكي هي قسم واحد من موضوع شامل هو العلاقات الاقتصادية الدولية للدول الاشتراكية الذي يتضمن فضلا عن هذا قسمين مكملين آخرين هما العلاقات الاقتصادية ما بين الدول الاشتراكية والعلاقات الاقتصادية بين الدول الاشتراكية والدول الاخرى سواء الرأسمالية المتقدمة ام النامية .

ان احتكار الدولة للتجارة الخارجية في الاقتصاد الاشتراكي هو الاسلوب الخاص الذي تدير به الدولة الاشتراكية فرع او قطاع التجارة الخارجية باعتباره هو وحدة الاسلوب الذي يضمن مساهمة هذا الفرع على افضل نحو ممكن في تحقيق النمو المخطط والمتناسب للاقتصاد القومى . وينسجم احتكار التجارة الخارجية انسجاماً تاماً مع ذلك المبدأ الشهير من مبادىء التخطيط الاشتراكي وادارة الاقتصاد القومى .

ويترتب على احتكار الدولة الاشتراكية للتجارة الخارجية عدد من الامور اهمها مايلي :

اولا - فصل التجارة الخارجيـــة عن كل من الانتاج والتجارة الخارجية ويساعد هذا الفصل مع وجود حدود واضحة للمهام والمسؤوليات في زيادة فعالية النشاط في يد مؤسسات التجارة الخارجية واعتبارها هي الطرف الوحيد الذي يتعامل مـــع المشروعات المنتجة ومع مؤسسات

التجارة الداخلية في كل مايتعلق بعمليات الاستيراد من شأنه تمكين التجارة الخارجية من احداث تأثيرها الايجابي كاملا على هذه المشروعات والمؤسسات .

ثانياً – مركزية تخطيط التجارة الخارجية فنظراً الى ان هذه التجارة هي جزء متكامل من الخطة الاقتصاديه القومية الشاملة التي تستهدف تنمية الاقتصاد القومي الاشتراكي آخذاً في الاعتبار احتياجات مختلف فروعه او قطاعاته وامكانياتها فان الامر يتطلب اتخاذ قرارات مركزية فيما يتعلق بالمسائل الجوهرية في خطط الصادرات والواردات وكذلك في خطة التمويل الخارجي وخطط النقل وغيره من الخدمات وأخيراً في برامج الشراء والبيع بحسب البلاد الأجنبية .

ثالثاً – مركزية تحديد أهداف السياسة الخارجية وتستدعي هذه المركزيه ما لهذه الأهداف من أهمية كبرى في التنمية المخططة والمتناسبة للاقتصاد القومى واستمرار تطوير قواه الانتاجية ، وهي تنمية وتطوير تتكفل الخطة الاقتصاديه القومية الشاملة بتحقيقها . ومن هنا كانت ضرورة التحديد المركزى لأهداف السياسة التجارية مرادفة تماماً لضرورة التخطيط المركزي للتجارة الخارجية .

رابعاً – مركزية الادارة والبت في المسائل الجوهرية المتعلقة بمباشرة عمليات التجارة الخارجية بواسطة هيئة واحدة مسؤولة مسؤلية كاملة وتتعلق هذه المركزية بما يأتي :

(أ) اختيار الطرف الآخر في هذه العمليات وفقاً لمبدأ تحقيق أقصى مساهمة ممكنة فى تنمية الاقتصاد القومي وكذلك اقتصاديات الدول الاشتراكية الاخرى وبمراعاة كاملة لمقتضيات السياسة التحررية المقررة .

(ب) تحديد الشروط الأساسية لعقود البيع والشراء وخاصة بالنسبة الى

الأثمان وشروط التسليم والدفع .

(ج) اختيار انسب طرق التجارة وأكثرها تحقيقاً للنفع المترتب على عمليات التجارة الخارجية .

ان لمهام احتكار التجارة الخارجية وظائف ايجابيه كثيرة أهمها مايلي :

أولا ـ وضع ومتابعة سياسة اقتصادية وتجارية متناسقة وموحدة للدولة الاشتراكية في مجال العلاقات الاقتصادية الخارجية مع كافة الدول الاجنبية يكون من شأنها تحقيق مصلحة الاقتصاد القومي وتطور قواه الانتاجية على افضل نحو ممكن .

ثانياً ـ المساهمة في اقامة علاقات اقتصادية وثيقه مع الدول الاشتراكية الاخرى وتحقيق التعاون الاقتصادي الاخوي والمساعدة المتبادلة فيما بينها وتشجيع تقسيم العمل الدولي الاشتراكي

ثالثاً ـ وضع خطط الصادرات والاستيرادات وخطط التحويل الخارجي والنقل بمراعاة التزامات الدولة تجاه الدول الاشتراكية الاخرى والعالم الخارجي وتفصيل أهداف التجارة الخارجية التي يتعين ان توضع هذه الخطط من أجل تحقيقها وتحديد الادوات والوسائل الاقتصادية الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف على أحسن نحو ممكن وتقييم طريقة عملها .

رابعاً ـ تعيين المؤسسات التي يمكنها ممارسة عمليات التجارة الخارجية بصفة مباشرة وتحديد نطاق نشاطها وضمان وحدة وانسجام اعمالها الى الى الاسواق الخارجية .

خامساً ـ تركيز متحصلات لدوله من العملات الاجنبية وتوزيعها على من يحتاجها من السلطات والفروع الانتاجية والمشروعات الفردية

في الداخل وكذا وضع القواعد والمناهج التي يجب على هذه المؤسسات اتباعها وهي بصدد مباشرة نشاطها وتعريف حقوقها والتزاماتها وذلك كله دون المساس باستقلالها القانوني ومصالحها المالية.

سادساً ـ رقابة الاسواق الاجنبية وتحليلها واكتشاف اتجاهاتها ودراسة تطورات الانتاج والعلاقات الاقتصادية والاوضاع المالية في الاقتصاديات الاجنبية ذات الأهمية بالنسبة الى التجارة الخارجية للاقتصاد القومي . وتضع هذه الدراسة وذلك التحليل الاسس الضرورية لأقامة سياسة اقتصادية وتجارية سليمة تجاه الاقتصاديات المشار اليها .

سابعاً ـ تنمية الروابط الاقتصادية ذات الفائدة المتبادلة مع لدول الرأسمالية المتقدمة على أساس من المساواة الكاملة لكافة الاطراف المساهمة في تقسيم العمل الدولي في الحدود التي يخدم فيها هذا التقسيم تنمية الاقتصاد القومي الاشتراكي وتطوير قواه الانتاجيه

ثامناً ـ اقامة علاقات اقتصادية وثيقة مع الدول النامية والعمل على مساعدتها على انشاء صناعة وطنية مستقلة فيها اساساً لا غنى عنه لتحقيق تقدمها الاقتصادي .

وجدير بالذكر ان هذه المهام كلها لأحتكار التجارة الخارجية مترابطه ومتكاملة مع بعضها وتكون وحدة واحدة ولهذا فانه لا يمكن الفصل فيما بينها والتركيز على بعض المهام دون غيرها . ان التحقيق المشترك لمهام الاحتكار كلها وفي الوقت نفسه هو وحده الكفيل بادراك الغاية الكاملة لمبدأ احتكار الدولة الاشتراكية للنشاط التجاري الخارجي (١)

وهناك عدة شروط لابد من توافرها حتى يمكن للدولة ان تحتكر التجارة الخارجية للاقتصاد القومي وأهم هذه الشروط هي :

---

(1) Imre Vajda : The role of Foreign Trade in a Socialist eco no my 1965 pp (152-153)

اولا - القضاء على كافة المشروعات والوكالات التجارية الرأسمالية، التي كانت تمارس التجارة الخارجية في ظل النظام المنهار.

ثانياً - بناء أو خلق مؤسسات اشتراكية جديدة تتخصص في القيام بعمليات التجارة الخارجية للاقتصاد القومي

ثالثاً - تنظيم او اقامة ادارة وتخطيط مركزيين لفرع التجارة الخارجية في نطاق الدولة الاشتراكية.

ثانياً - فوائد احتكار التجارة الخارجية : يمكن احتكار الدولة الاشتراكية للتجارة الخارجية من تحقيق عدد كبير من الفوائد الموضوعية للاقتصاد القومي الاشتراكي . لكنه يجب التنبيه الى ان هذه الفوائد لاتتحقق تلقائياً وميكانيكياً بمجرد وجود الاحتكار بل ان الامر يستدعي في الحقيقة اجتهاد كافة المديرين والعاملين في هيئات التجارة الخارجية على مختلف مستوياتها وسعيهم المتواصل للاستفادة من وجود الاحتكار وممارستهم لكفاح يومي متواصل من اجل التحقيق الفعلي للفوائد التي يمكن الحصول عليها من خلال هذا الاحتكار . ان احتكار التجار الخارجية لايعدو ان يكون اداة فنية اقتصادية صالحة لتحقيق عدد من المزايا الموضوعية للاقتصاد الاشتراكي مثلها في ذلك مثل ادوات فنية اقتصادية اخرى كثيرة كالتخطيط والائتمان والاجور وغيرها . لكن ذلك لايمكن ان يتم على الاطلاق مالم تستخدم هذه الادوات بكفاءة ومقدرة تامتين من جانب القائمين على توجيه الاقتصاد القومي وتسييره .

ومن الممكن اجمال الفوائد الموضوعية لأحتكار التجارة الخارجية فيما يلي :-

اولا - يتيح احتكار التجارة الخارجية للدولة الاشتراكية في أي وقت تريده معرفة المركز التجاري للاقتصاد القومي تجاه العالم الخارجي

ككل وكذلك بالنسبة الى كل دولة على حدة متفرقة كاملة مما يسهل من مهمة وضع سياسة للتجارة الخارجية واجراء التعديلات المناسبة فيها على ضوء التغيرات التي تحدث في الاوضاع الاقتصادية سواء الداخلية ام الخارجية

ثانياً - يساعد الاحتكار في اعمال تخطيط التجارة الخارجية ويجعل من الممكن تشكيل هيكلها وحجمها بالكيفية التي تساهم اكثر من غيرها في تنفيذ الخطة الاقتصادية القومية وتبدو اهمية هذه الفائدة بصفة خاصة في فترات التصنيع السريع للاقتصاد القومي والاشتراكي . اذ يمكن بسهولة عن طريق الاحتكار تخصيص الجزء الاكـــبر من موارد الدولة لاستيراد السلع الانتاجية الاساسية اللازمة لعملية التصنيع .

ثالثاً - يمكن الاحتكار الدولة الاشتراكية من اختيار انسب طرق التصدير والاستيراد وكذلك افضل اساليب التبادل التجاري في علاقاتها الاقتصادية مع الدول الرأسمالية أما في العلاقات مع الدول الاشتراكية الاخرى فانه تتبع الطرق والاساليب المباشرة بصفة عامة .

رابعاً - يؤدي تركيز شراء وبيع سلعة معينة في جهـــة مركزية واحدة هي مؤسسة التجارة الخارجية المعنية بهذه السلعة الى تحقيق عدد من الفوائد المختلفة نابعة كلها من المركز القومي الذي تحتـــله المؤسسة باعتبارها الجهة الوحيدة في الدول الاشتراكية التي تتعامل خارجياً في السلعة محل البحث في مجال المادة التجارية مع المشروعات الخاصة الـــتي تتعامل معها المؤسسة في الدول الرأسمالية وتتمكن المؤسسة نتيجه لهـذا المركز من الحصول على افضل شروط الشراء والبيع الممكنة من هذه المشروعات مثل تخفيضات في اثمان الشراء ومزايا متنوعـــة فيما يتعلق بشروط التسليم ومدته وغير ذلك .

خامساً - نظراً الى ضخامة العمليات التجارية التي تقوم بها مؤسسات

التجارة الخارجية في الاقتصاد الاشتراكي من هذه المؤسسات تعد من اكبر المشروعات العالمية المختصة بالتجارة الخارجية وهي تتمكن بهذه الصفة اكثر من اي مشروع انتاجي داخل الدولة من الاستفادة من الاوضاع المتغيرة في الاسواق الرأسمالية العالمية ، ومن التأثير في تطور اتجاهات هذه الاسواق وخاصة فيما يتعلق بالاتفاق على النحو الذي يعود بالفائدة على الاقتصاد القومي واخيراً من اقتحام اسواق جديدة قد تبدو لكل مشروع فردي من المشروعات المنتجة للسلعة على حدة اسواق قليلة الاهمية .

سادساً ـ يتيح الاحتكار لمؤسسات التجارة الخارجية امكانيات كبرى لخفض نفقات نقل السلع سواء المستوردة أم المصدرة وغيرها من النفقات المرتبطة بها وكذلك استخدام وسائل النقل بطريقة رشيدة .

سابعاً ـ تتاح لمؤسسات التجارة الخارجيه اكثر من أي مشروع فردي امكانيات احسن للقيام بدراسات وتحليلات لاتجاهات الاسواق العالمية مما يمكنها من زيادة فعالية التجارة الخارجية للاقتصاد الاشتراكي اذا ما احسنت استخدام نتائج هذه الدراسات والتحليلات .

ثامناً ـ يساعد تركيز عمليات التجارة الخارجية في مؤسسات خاصة على تخفيف عدد العاملين في مجال هذه التجارة وبالتالي نفقات هذا الفرع من فروع الاقتصاد القومي .

ثالثاً ـ مؤسسات التجارة الخارجية : يثور الجدل كثيراً حول ما اذا كان من الافضل قصر نشاط التجارة الخارجية على مؤسسات التجارة المتخصصة ام يترك نشاط التجارة الخارجية حراً تباشره مختلف المؤسسات في القطاعات الاخرى ويستند الرأي الثاني الى حجج مختلفة من اهمها ان فصل الانتاج عن التجارة الخارجية يسبب الكثير من المشاكل لوحدات الانتاج . فهذه الوحدات ترى ان مؤسسات التجارة

الخارجية لاتستطيع ان تأخذ في الاعتبار أو تدقق في المواصفات الفنية الدقيقة لمستلزمات الانتاج والسلع الاستثمارية المستوردة ـ كما ان تحميل مؤسسات التجارة الخارجية وحدها عبء استيراد كل مايلزم للاقتصاد القومي من آلاف السلع الوسيطة والاستثمار لاشك يثقل كاهلها كما انها لاتستطيع ان تحافظ على التوقيت الزمني المطلوب في استيراد مختلف السلع الامر الذي قد يترتب عليه عدم تشغيل المصانع بكامل طاقتها او قد يؤدي ذلك بمؤسسات الانتاج وترى ايضاً ان مؤسسات التجارة الخارجية لاتتوفر لديها الخبرة او المعرفة الفنية التي لاتؤهلها لابراز المواصفات والخصائص الفنية الدقيقة لكثير من السلع المصدرة وبالتالي فمؤسسات الانتاج اقدر من مؤسسات التجارة الخارجية على القيام بالدعاية وتسويق منتجاتها فى الخارج وايضاً تدعى مؤسسات الانتاج ان ابتعادها عن مباشرة نشاط التجارة الخارجية لايساعدها على الوقوف على احدث التطورات التكنولوجية في الخارج .

ولكن مهما تعددت حجج الرأي القائل بعدم تركيز التجارة الخارجية في يد مؤسسات التجارة الخارجية فانه يجب الا نأخذ في الاعتبار ان كثيراً من مشاكل الاستيراد والتصدير التي تشكو منها مؤسسات الانتاج لاترجع الى فصل الانتاج عن التجارة الخارجية وانما ترجع فى المحل الاول الى عدم الوصول بعد الى التخطيط الامثل للتجارة الخارجية والى عدم تزويد قطاع التجارة الخارجية بكافة الامكانيات التى تساعده على مباشرة نشاطه عند اعلى مستوى من الكفاية .

وفيما يلي استعراض لاهم الاعتبارات التي تدعونا الى القول بافضلية تركيز نشاط التجارة الخارجية في مؤسسات التجارة الخارجية

١ ـ ان مبدأ التخصص النوعي الذي اخذنا به لاشك في انه احد

العوامل التي ساهمت في تطور النشاط الاقتصادي لمختلف القطاعات حيث انه يساعد على حصر المشاكل الخاصة والمميزة لكل قطاع والتعرف على واقعها ودقائقها الامر الذي يمكن من مواجهتها واقتراح الحلول المناسبة والمتميزة عن مشاكل قطاعات التجارة الخارجية او التجارة الداخلية او النقل .. الخ .

وكذلك داخل قطاعات الانتاج تختلف ايضاً نوعية المشاكل فلقطاع الزراعة مشاكله الخاصة به والتي تختلف عن مشاكل قطاع الصناعة ومشاكل قطاع الصناعات الكيماوية تختلف عن مشاكل قطاع الصناعات الهندسية . وهكذا الامر الذي يؤدي بنا الى القول بضرورة عدم تحميل بمشاكل قطاع آخر .

ان نشاط التجارة الخارجية يرتبط به كثيراً من المشاكل كدراسة الاسواق الخارجية والعوامل والتنافسية السائدة من سعرية وتكنولوجية . الخ دراسة الاثار الناجمة عن قيام التكتلات الاقتصادية الاقليمية ودراسات سياسات التجارة الخارجية والصرف الاجنبي للبلاد المختلفة ، ودراسة مشاكل تمويل التجارة الخارجية وعمليات الاقتراض الاجنبي ومشاكل النقل البحرى والتأمين وغير ذلك من المشاكل العديدة . الى الادراك التام لطبيعة هذه المشاكل وتعقيدها يوضح اهمية عدم تحميل قطاعات الانتاج بمشاكل قطاع التجارة الخارجية ويوضح ضرورة قيام اجهزة متخصصة لتحمل عبء هذه المشاكل .

٢ ـ اى شيوع عمليات التجارة الخارجية بين جهات اختصاص متعددة تنتمي الى قطاعات مختلفة يضعف من المقدرة على التخطيط السليم للتجارة الخارجية . ان احد الشروط الاساسية للتخطيط الناجح يتمثل في القدرة على تناول مشاكل القطاع في صورة شاملة مترابطة ، ولذلك

فشيوع عمليات التجارة الخارجية بين جهات متعددة ربما ينجم عنه من صعوبة تحديد حجم الفوائض المتاحة للتصدير واحتياجات الاستيراد في اطار مترابط لا يساعد على التخطيط السليم للتجارة الخارجية .

ان التحديد السليم لاهداف الاستيرادات اجمالا وتفصيلا يصعب ان يتم بعزل من بعضها البعض ، ان تحديد اهداف الاستيرادات من جانب جهات متعددة لا يساعد على تخطيط الاستيرادات وترتيبها في شكل اولويات ، وكذلك يصعب تحديد اهداف الصادرات بعزل من بعضها البعض فالكثير من الصادرات ذات طابع تنافسي في استخدام عوامل الانتاج وايضاً يصعب تحديد اهداف الصادرات بعزل اهداف الاستيرادات اجمالا وتفصيلا . اجمالا لان القدرة على الاستيرادات تحددها امكانيات التصدير . وتفصيلا لان الكثير من سلع التصدير والاستيرادات ذات طبيعة احلالية .

لذلك فعدم لوجود جهاز مسؤول تتركز فيه مسؤولية تنسيق عمليات التصدير والاستيراد تخطيطاً وتنفيذاً على مستوى الاقتصاد القومى يضعف ولا شك من المقدرة على التخطيط السليم للتجارة الخارجية ، الامر الذي يؤدي الى اعداد ميزانية نقدية يتغلب عليها طابع المساومة عند تحديد تقديراتها ولا تعكس تماماً امكانيات التصدير واحتياجات الاستيراد مما لا يساعد على تحقيق اهداف التنمية .

٣ ـ هذا بالاضافة فان تشتيت التجارة الخارجية تصديراً واستيراد بين جهات متعددة متفرقة لا يمكن من قياس « كفاءة » قطاع التجارة الخارجية بمعنى قياس العائد الاجتماعى لنشاط التجارة الخارجية « كوحدة واحدة » أن وجود هذا التشتيت يقصر مفهوم الربح أو العائد على المفهوم المادي الذي يتمثل في تحقيق فائض على مستوى الوحدة نتيجة البيع باسعار اعلى من اسعار الشراء مثل هذا المفهوم يتعارض وقياس « كفاءة »

القطاع في الاقتصاديات المخططة تخطيطاً شاملا تلك « الكفاءة » التي تعني العائد الاجتماعي لنشاط القطاع الذي يتمثل في مساهمته المباشرة وغير المباشرة في دفع معدل نمو الاقتصاد القومي .

أن نشــاط قطاع التجارة الخارجية في الاقتصاد المخطط تخطيطاً شاملا يجب أن تقاس كفاءته ـ كأي قطاع ـ بدرجة مساهمته في تحقيق اهداف خطة التنمية الشاملة ، لذلك فان تركيز عمليات التجارة الخارجية في مؤسسات واحدة يمكن من قياس العائــد الاجتماعي لنشاط التجارة الخارجية استيراداً وتصديراً كنشاط الوحدة الواحدة ويتمثل هذا العائد الاجتماعي في تحقيق اهداف خطة للتجارة الخارجية كأهـداف متكاملة مع اهداف خطة التنمية الشاملة .

أي ان تشتيت عمليات التجارة الخارجية بين اجهزة متعددة ومتفرقة باعانته امكانية قياس العـائد الاجتماعي لنشاط قطـاع التجارة الخارجية بسلب التخطيط (الامثل Optimality) اهم اركانه

٤ ـ ان سياسات الاستيراد والتصدير والتحويل الخارجي المقترحة لتحقيق اهداف التجارة الخارجية يجب ان يراعى فيها الترابط والتكامل فمثلا رسم السياسة الاستيرادية لبعض السلع الاستهلاكيـة ويجب ايضا ان تتقرر في ضوء السياسة الاستيرادية الخاصة بمستلزمات الانتاج للصناعات المنتجة لهذه السلع وايضاً تحديد سياسة الاستيراد من بلد معين يجب ان يتم في ضوء سياسه التصدير اليه . ويعني ذلك ان تحديد سياسة التحويل الخارجي يجب ان يراعى مثلا ان يتقرر تحديد حجم المدفوعات الجارية بالعملات الحرة في ضـوء السياسة التصديرية المستهدفة من بلاد العملات الحرة وهكذا

ازاء هذه الاعتبارات فان شيوع عمليات التجارة الخارجية بين اجهزة متعددة تتبع قطاعات مختلفة لا يمكن من مراعاة التكامل والتناسق

بين سياسات التجارة الخارجية والصرف الاجنبي مما يضعف من فعاليتها وبالتالي قد تقصر من تهيئة الظروف الاقتصادية لتحقيق اهداف خطة التجارة الخارجية .

٥ ـ يتم التعامل في الأسواق العالمية بين وحدات ذات طابع احتكاري ففي الاقتصاديات الرأسمالية تسيطر الشركات الاحتكارية العالمية على تجارتها الخارجية ، وفي البلاد الاشتراكية تسيطر مشروعات التجارة الخارجية الحكومية الضخمة على تجارتها الخارجية . وازاء هذه الاوضاع السائدة في الاسواق الخارجية فانه يتحتم تركيز التجارة الخارجية في أجهزة متخصصة ضخمة تقف على قدم المساواة مع الاطراف المتعاملة في الاسواق العالمية مما يمكنها من عقد الصفقات بأحسن الشروط وأفضلها هذا بالاضافة فان كبر حجم التجارة الكبيرة أقدر على متابعة الاسعار العالمية وبالتالي يمكنها الاستيراد او التصدير في أنسب الأوقات وبأفضل الاسعار .

٦ ـ يؤدي تشتيت الاستيراد بين جهات متعددة الى عدم امكانية قيام سياسة واضحة المعالم من تنظيم المخزون على مستوى الاقتصاد القومي ، ولا يخفى ما لعدم تنظيم المخزون على مستوى الاقتصاد القومي من آثار سيئة ، فقد يحدث احياناً أن يزيد المخزون على مستوى الاقتصاد القومي من آثار سيئة ، فقد يحدث احياناً ان يزيد المخزون عن النسبة المفروض الاحتفاظ بها الأمر الذي يعني زيادة في اعباء الاستيراد وبالتالي زيادة الضغط على ميزان المدفوعات كذلك فان الاحتفاظ بمخزون اكبر يؤدي الى تحمل نفقات اكبر لامبرر لها . وقد يحدث احياناً ان ينقص المخزون من بعض مستلزمات الانتاج عن النسبة المفروض مراعاتها مما لايحقق التشغيل الكامل لطاقات بعض الصناعات الأمر الذي قد يؤدي الى استكمال النقص في مستلزمات الانتاج عن طريق الاستيراد في اوقات غير

مناسبة مما قد يؤدي الى استكمال النقص في مستلزمات الانتاج عن طريق الاستيراد في اوقات غير مناسبة مما قد يؤدي الى رفع كلفة الانتاج لارتفاع اسعار الاستيراد في مثل هذه الظروف .

٧- جرى العرف ان تمنح الشركات الاجنبية المصدرة شركات الاستيراد المحلية الكبيرة وكالاتها وتحصل شركات الاستيراد مقابل ذلك على العمولات التجارية المقررة طبقاً للعرف التجاري ولكن تشتت التجارة الخارجية بين جهات متعددة يترتب عليها عزوف الشركات الأجنبية المصدرة عن منح وكالاتها الشركات الاستيراد وتلجأ هذه الشركات الى انشاء مكاتب فنية لها داخل البلد للقيام باعمال الوكلاء وبذلك يضيع على الاقتصاد القومي مورد هام من العملات الحرة يتمثل في العمولات التجارية .

رابعا ـ قصر نشاط التجارة الخارجية على التجارة الخارجية:

ترتيباً على ماسبق ذكره من ضرورة قصر نشاط التجارة الخارجية على أجهزة متخصصة فان ذلك يتضمن بديهياً ضرورة استبعاد اي نشاط غير التجارة الخارجية تقوم به شركات التجارة الخارجيه وذلك لوصول هذه الشركات الى مستوى عالي من الكفاية في أداء نشاطها .

ان الدوافع التي تدفع شركات التجارة الخارجية الى ممارسة أوجه نشاط اخرى غير التجارة الخارجية كالقيام مثلا باعمال تتعلق بالتجارة الداخلية تكمن أساساً في السعي وراء تحقيق الأرباح ولو أدى ذلك الى انكماش التعامل مع اسواق التصدير القائمة او تراخي سياسة اكتساب أسواق جديدة في الخارج . ويجرنا ذلك الى القول بضرورة اعتبار تحقيق شركات التجارة الخارجية لأهدافها المحددة في خطة التجارة الخارجية معياراً أساسياً يستند اليه لمحاسبة هذه الشركات وتقييم نشاطها

خامسا ـ التخصص السلعى بين شركات التجارة الخارجية

لما كانت التجارة الخارجية تتناول عدة مئات من السلع وتختلف من حيث طبيعتها وخصائصها وطرق تسويقها والأسواق التي تستورد منها او تصدر اليها فانه من الأفضل تقسيم هذه السلع الى مجموعات يستند في تصنيفها الى توافر صفات وخصائص متجانسة او متقاربة وعلى ان تتخصص كل شركة من شركات التجارة الخارجية في مجموعة سلعية او او أكثر استيراداً وتصديراً معاً . مثل هذا التخصص من جانب شركات التجارة الخارجية يمكنها من التعرف السليم على الخصائص الدقيقة ومواصفات السلع محل تخصصها وبالتالى لايكون هناك محل لشكوى مؤسسات الانتاج الخاصة بعدم توافر الخبرة او المعرفة الفنية للسلع التي تنتجها او تستخدمها شركات الانتاج لدى شركات التجارة الخارجية التي تقوم بتصديرها او استيرادها .

وبالاضافة الى التخصص السلعي بين شركات التجارة الخارجية فانه داخل الشركة الواحدة يمكن ان يقوم تنظيمها الداخلي على أساس التخصص الجغرافي بمعنى ان يتخصص كل قسم من الأقسام الفنية الداخلية في التعامل مع منطقة جغرافية معينة وهذا يتيح الفرصة للشركة الواحدة من الالمام بظروف تسويق السلعة او المجموعة السلعية محل تخصصها فى مختلف الأسواق الخارجية والتعاقد بأفضل الأسعار .

هذا وتجدر الاشارة الى انه لما كانت كل شركة يمكن لها ان تتعامل مع مختلف المناطق والبلاد في الخارج فان ذلك لايعني ان يكون لكل شركة مكاتب تجارية في مختلف المناطق وانما تنظم المكاتب التجارية في الخارج بحيث تكون تابعة لمؤسسة التجارة الخارجية ولا

تتبع شركة معينة بالذات وحتى تكون في خدمة شركات التجارة الخارجية

سادسا - ايجاد الصيغة التنظيمية الملائمة لتنسيق نشاط قطاع التجارة الخارجية مع قطاع القومى الاخرى :

ان قصور نشاط التجارة الخارجية على مؤسسات التجارة الخارجية وحدها يحتم ضرورة تنسيق نشاط قطاع التجارة الخارجية مع باقي اوجه نشاط القطاع الاخرى . ولذلك فانه من الأهمية بمكان تحديد الصيغة التنظيمية الملائمة لتحقيق هذا التنسيق وخاصة مع قطاعات الانتاج . وللوصول الى تلك الصيغة التنظيمية الملائمة يجب ان يؤخذ في الاعتبار ان هذه الصيغة تعكس بشكل عام جانباً من جانب الاطار التنظيمى العام الذي ينظم تسلسل مراحل واعداد خطة التنمية الشاملة على المستوى القطاعى بين مختلف الأجهزة والمستويات التنظيمية بينها بشكل تؤلف فيها الخطط الجزئية مجتمعة خطة التجارة الخارجية المتكاملة .

ووفقاً لما سبق يجب الاحاطة في الخطط الجزئية بالعمليات الاقتصادية التالية :

١ - حركة البضائع التي تتضمن من الناحية الداخلية علاقة المنتج بالمصدر وعلاقة المستورد بالمستهلك ومن الناحية الخارجية التصدير والاستيراد الفعليين .

وتحدد حركة السلع بالخطط الجزئية التالية : (١)

---

(١) مجلة الاقتصاد السورية العدد ٢٨ تشرين ١٩٦٨ مقال تخطيط التجارة الخارجية للدكتور مفيد حلمى (ص ٢٥) .

أ ـ خطة المنتج المصدر : وهى تحدد علاقة الوحدات الانتاجية مع مؤسسات التجارة الخارجية .

ب ـ خطة المستورد المستهلك : وهى تحدد علاقة مؤسسات التجارة الخارجية بالوحدات الانتاجية ومؤسسات التجارة الداخلية .

ج ـ خطة سلعة البلد وهى تحدد علاقة مؤسسات التجارة الخارجية بالبلدان الاجنبية

د ـ خطة بلد سلعة ـ وهى التى تحدد علاقة البلدان الاجنبية بمؤسسات التجارة الخارجية .

هـ ـ خطة العمليات الثلاثية : اي الاستيراد واعادة التصدير .

و ـ خطة الاستيراد بقصد الاستصناع واعادة التصدير .

٢ـ حركة النقد من الناحية الخارجية بالعملات الاجنبية ومن الناحية الداخلية بالعملات المحلية وتدخل حركة النقد في الخطط الجزئية التالية:

أ ـ خطة الموارد من العملات الناشئة عن الصادرات السلعية .

ب ـ خطة الموارد من العملات الناشئة عن الخدمات المقدمة للعالم الخارجي .

ج ـ خطة الاحتياجات من العملات الأجنبية .

د ـ الاستيرادات المنظورة وغير المنظورة .

٣ـ حركة النقل : وتدخل في خطة نقل التجارة الخارجية .

٤ـ تمويل التجارة الخارجية وتدخل في الخطط الجزئية التالية :

أ ـ خطة الاستثمار

ب ـ خطة النفقات الادارية لمؤسسات التجارة الخارجية .

ج ـ خطة توظيف الربح واستخدامه في مؤسسات التجارة الخارجية اذا كان هناك ربح مسموح به لدى المؤسسات .

د ـ خطة الموجودات والقروض في مؤسسات التجارة الخارجية .

توظيف اليد العاملة وتدخل في الخطط الجزئية التالية :
أ ـ خطة الاستخدام في مؤسسات التجارة الخارجية .
ب ـ خطة التنظيم الفنى والتأهيل المهني في مؤسسات التجارة الخارجية

التعاون بين اجهزة للتجارة الخارجية وللصناعة في تخطيط للتجارة الخارجية :

ان وضع اسس صحيحة للتعاون بين مؤسسات التجارة الخارجية والوحدات الانتاجية يعتبر امراً أساسياً في تخطيط التجارة الخارجية في وقتنا الحاضر فالتطور السريع لعوامل الانتـــاج في العالم يفرض على الانتاج المحلي اكثر فأكثر ان يأخذ بعين الاعتبار جميع الحوافز والدوافع الثنائيـة من الاسواق الخارجية وان يستغل هـذه لدوافع والحوافز في تطوير عوامل الانتاج المحلي .

ان الهدف الأساسي من اشراك الصناعة في تخطيط التجـارة الخارجية هو .

١ـ وضع مفهوم مشترك حول نشاطي الاستيراد والتصدير لفترة طويلة من الزمن بالعلاقة مع تطورات الاسواق الخـارجية وذلك يهدف استغلال جميع الحجوم الاحتياطية المتوفرة في البلاد .

٢ـ توحيد المهام بين قطاعي التجارة الخارجية والصناعة في حقـلي الاستيراد والتصدير . وفق هذه المباديء يمكن وضع اسس للتعاون العلمي والمنهجي بين قطاعي التجارة الخارجية والصناعة .

وننتقل الآن الى مسألة التعاون بين أجهزة التجارة الخارجية العراقية في اعداد خطة التجارة الخارجية طويلة الأجل .

من الواضح ان وضع برامج التسويق من قبل مؤسسات التجارة الخارجية العراقية والوحدات الصناعية التي تدخل ضمن القطاع العام يمكن ان يكون الاسلوب الافضل لتحقيق أهداف التعاون بين قطاعي التجارة الخارجية والصناعة وبمساعدة برامج التسويق المشتركة يمكن تخطيط الانتاج وعلاقته بالنوعية والمستوى التكتيكي والكميات والتوقيت مع مراعاة حاجات السوق المحلية والاسواق الاجنبية وانطلاقا من مقارنة التكاليف المحلية والاسواق الاجنبية وانطلاقاً من مقارنة التكاليف المحلية بمستوى الاسعار في الأسواق الاجنبية يمكن انجاز القرارات المناسبة حول تعديل التصاميم وتكنولوجيا الانتاج وفق المستويات العالمية وبرنامج التسويق يحدده عملياً العلاقات المتبادلة بين التجارة الخارجية والانتاج ويكون بذلك حلقة الوصل بين التخطيط الجغرافي للتجارة الخارجية وما يستتبع ذلك من مهام في الخطط الجزئية للانتاج ولذلك يعتبر برنامج التسويق المشترك شرطاً أساسياً لتعزيز فعالية المزاحمة للانتاج المعد للتصدير في الاسواق الاجنبية .

ان وضع برامج مشتركة للاستيراد يعتبر شكلا آخر من اشكال التعاون بين قطاعي التجارة الخارجية والصناعة لدى اعداد خطة التجارة الخارجية . وهذه البرامج لاتشتمل في الضرورة جميع السلع المستوردة وانما يمكن ان تقتصر على الاستيرادات التي تتميز بمواصفاتها الفنية المعقدة وتلعب دوراً اساسياً في تقدم بعض الفروع الاقتصادية كالآلات والمعدات والاجهزة الفنية وبعض الخامات الأساسية .

لاشك ان التعاون في ميدان البحث عن الاحتياجات والاسواق يعتبر شرطاً مهما لتحقيق تعاون فعال في تخطيط التجارة الخارجية . فتنظيم مثل هذا التعاون بين القطاعين في ميدان البحث والدراسة يساعد

على تكوين مفهوم صحيح عن تطور التجارة الخارجية في المستقبل كما يسهل عملية اعادة البرامج والخطط والعقود ففي الوقت الذي تبحث فيه أجهزة الصناعة اتجاهات تطور التقدم العلمي والتكنيكي واثره على تطور الاحتياجات . وكذلك مثال كلفة الانتاج وعلاقته بالمستوى العالمي والشروط العالمية في حقل تنظيم التسويق والتغليف والنقل والدعاية ، تبحث أجهزة التجارة الخارجية بالمقابل وقبل كل شيء اتجاهات تطور اسواق السلع العالمية والأسواق الاقليمية ويتم التعاون بين قطاعي التجارة الخارجية والصناعة ايضاً لدى اعداد الخطط السنوية للتجارة الخارجية . والمهمة الموضوعة امام اجهزة القطاعين في هذه الحالة وقبل كل شيء تحديد المنتجات المعدة للتصدير والاستيراد في الخطة آخذين بعين الاعتبار بعض المباديء كالربحية وتحسين التوزيع الجغرافي للاستيراد والتصدير ، توزيع الاستيراد والتصدير على مراحل ربع سنويةاوشهرية

تطور اجهزة التجارة الخارجية :

ظلت التجارة الخارجية العراقية في ظل السيطرة الاستعمارية طفيلياً تحتكره الرأسمالية الاجنبية تماماً. كانت الصادرات تكادتنحصر في التمور والحبوب الذي تتولاه بيوت تصدير اجنبية كشركةانـدروور الانكليزية تمولها البنوك الاجنبية القائمة وفي مقدمتها البنك الشرقي والبنك العثماني وبنك زلخة بينما كانت الواردات خليطاًمن السلع المصنوعة الاستهلاكية وبعض المواد الخام وقليل من الآلات وكانت التجارة الخارجية تنعقد تصديراً واستيراداً مع بريطانيا اولا ثم مع بقية العالم بعد ذلك ولقد ورث قطاع التجارةالخارجية المؤمم وكالاتوشركات للتصدير والاستيراد لا حصر لها تتفاوت حجما من الشركات الاحتكارية

الكبرى الى الوكالات الصغيرة والمكاتب التي تقوم على نشاط عدد محدود من الوسطاء والسماسرة الاجانب والعراقيين . فلما تم التأميم تأسست شركات عديدة في قطاع التجارة الخارجية تتناول بحكم الوراثة اعمالا تتنوع من التصدير والاستيراد الى التوزيع الداخلي الى المقاولات وحتى الانتاج . ولقد ظلت هذه الشركات خاضعة لاشراف المؤسسة العامة للتجارة ويمكن القول هنا بان ظهور المؤسسة العامة للتجارة كان اول خطوة على طريق تخطيط التجارة الخارجية .

وعلى الرغم من تخصص المؤسسات والشركات التابعة للمؤسسة العامة للتجارة فى عمليات التجارة الخارجية فان عمليات الاستيراد استمرت تتولاها جهات مختلفة وهى :

أ ـ مؤسسات نوعية اقتضت طبيعة وظروف السلع التي تستوردها ان تقوم هى او شركاتها باستيرادها وهي المؤسسة العامة للادوية والمؤسسات الصناعية العامة ومصلحة المبايعات الحكومية والمؤسسة العامة لاستيراد المواد الانشائية وشركة المخازن العراقية والشركة الافريقية العراقية التجارية .

ب ـ الجهات الانتاجية المختلفة فى قطاع الزراعة والاصلاح الزراعي .

وقد ادى شيوع الاستيراد الى قيام المنافسة بين شركات التجارة وقطاعات الانتاج المستوردة بل وانقطاع الصلة فيما بينها ومن ثم عدم وجود جهاز ينسق عمليات الاستيراد وعدم تحديد دور المؤسسة العامه للتجاره ومسؤولياتها وعدم امكان مصنع خطة لتنظيم المخزون من السلع المختلفة على مستوى الدولة .

اما بالنسبة للتصدير فتقوم به حالياً عدة مصالح ومؤسسات متخصصة كمصلحة التمور العراقية والمؤسسات الصناعية والمؤسسة العامة

للتصدير (١) وقد لوحظ ان مسؤولية تصديرها شائعة لم يصدر بشأنها قرار تنظيم علاقات القطاعات المعنيـــة (الانتاج ـ الاستهلاك النقل ـ التصدير) ويحدد مسؤولية كل منها ويكفل متابعة التنفيذ وحل المشاكل وبصورة عامة يمكن القول ان المآخذ على مؤسسات التجارية الخارجية يمكن حصرها بما يلي :

اولا ـ انعدام التخصص السلعي فيما بين المؤسسات العامة للتجارة والمصالح الاخرى فمصلحة المبايعات الحكومية تستورد مختلف اصناف السلع الاستهلاكية ولاسيما الغذائيـة منها وشركة المخازن العراقية تقوم كذلك بنفس المهمة تقريباً .

ثانيا ـ تباين انشطة الشركات والمؤسسات العامة للتجارة : جميع شركات التجارة لاتقتصر في نشاطها على عمليات التجارة الخارجية من تصدير واستيراد فالمؤسسة العامة للتصدير تقوم مثلا بالاضافة الى التصدير بعمليات الاقتراض من الهيئات الدولية وعقد القروض العامة الداخلية .

ثالثاً ـ اعتبار الربح يفسد نشاط شركات التجـارة : من الواضح هنا ان اعتبار الربح يفسد نشاط شركات التجارة الخارجية فهي من أجل الربح تفضل التسويق الداخلي عن التسويق الخارجي . وهي من اجل الربح تقوم بالتجارة الخارجية والتجارة الداخلية والمقـاولات والانتاج تضخيماً لرقم الأعمال .

ومن المرغوب فيه ألا يكون التسويق المحلي نسبياً للربح وان تتوجه التجارة الخارجية نحو أفضل الأسواق طبقاً لاحتياجات التنمية وامكانيات البلاد . غير ان عمليات التجارة الخارجية شديدة الخطر تتعرض لنفقات

---

(١) تأسست المؤسسة العامة للتصــدير في عام ١٩٦٩ بموجب القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٦٩ .

متفاوتة من حيث الكمية والجودة او الاسعار او المواعيد ، فشركات التصدير للحاصلات الزراعية مثلا تتفاوت تكاليفها بتفاوت الاثمان واختلاف الرتب وتغير الوزن وهي محملة باعباء فتح اسواق للمحاصيل غير التقليدية ، وتوجيهات الدولة تسير في اتجاه خفض نسبة الارباح وتحديد العمولات وأعباء النقل سواء الداخلي او الخارجي باهظة . اما بقية الشركات التجاريه والصناعية فهي في ظروفنا الحالية تخشى امرين كل الخشية : عدم كفاية اجازات الاستيرادلاستيراد الموادالاولية والادوات الاحتياطية اللازمة لها والعجز عن الدخول الى الاسواق الخارجية بسبب عامل المنافسة في تلك الاسواق وارتفاع تكاليف النقل وعدم تمكنها من السيطرة على بعض الاسواق . وهذه العوامل كلها تؤدي الى عدم تقدير الربح .

لكل هذا يجب اقرار مبدأ ان اجهزة التجارة الخارجية لاتعمل طبقاً لمقياس الربح واذن فهل يعني ذلك ان التجارة الخارجية عملية اقتصادية خاسرة ؟ كلا وانما المعنى المقصود هو ان التجارة الخارجية شأنها شأن التجارة الداخلية تمثل خدمة للمنتج او للمستهلك ولا تكون بحد ذاتها عبئاً على أحدهما بحيث يتحقق الربح للشركة التجارية على حساب المنتج او المستهلك وفي جميع الحالات على المستهلك وليس معنى هذا ايضا ان تكون نشاطاً خاسراً بل على العكس يجب ان يكون نشاطاً رابحاً . وهنا يجب ان نتفق على مانقصده بالربح .

مفهوم الربح في التجارة الخارجية:

الواقع ان مفهوم الربح في التجارة الخارجية يتفاوت من شركة

التجارة الخارجية الى قطاع التجارة الخارجية الى الاقتصاد القومي .

اولا - فمفهوم الربح على مستوى شركة التجارة الخارجية كما يتمثل في ميزانية اعمال ناجحة تحقق فائضاً كبيراً نتيجة البيع بثمن أعلى من ثمن الشراء هو مفهوم يختلف من كافة النواحي ، فقد توجب عملية التسويق ان يتم التصدير بخسارة املا في ربح آجل او ان يجري انفاق عاجل في سبيل فتح سوق مستقبلا ، كما قد يتم الاستيراد بثمن أعلى من الثمن الذي يدفعه المنتج او المستهلك المحلي ، لذلك يمكن القول بان مقياس النجاح لشركة التجارية هي بالتحديد قيامها بتنفيذ خطة التجارة الخارجية تصديراً واستيراداً ، في حدود تخصصها السلعي بانسب الكميات والاسعار والاصناف والمواعيد وشروط الدفع او السداد . ويمكن ان توضع بعض المعايير التأشيرية مثل الاستيرادات باسعار لا تزيد ان لم تقل عن الاسعار العالمية ، توجيه الاستيراد نحو البلاد التي يمكن الحصول منها على سلع ضرورية وتوجيه الاستيراد نحو سلع بديلة بشرط أفضل من حيث الثمن او العملة وعندئذ يمكن ان تحدد الخطة للشركات مستويات الاسعار او فئات العملة .

ثانيا - اما مفهوم الربح على مستوى قطاع التجـــارة الخارجية وتمثله المؤسسة العامة للتجارة فيجب ان يقاس بالكسب من جميع عمليات التجارة الخارجية تصديراً واستيراداً كوحدة واحدة تنفيذاً لخطة التنمية الشاملة بحيث يكون قـــد تم استيراد لوازم الانتاج والاستهلاك وتصدير فائض الانتاج خـــدمة لقطاعات الانتاج والتوزيـع .

وهنا يمكن ان تقاس المكاسب المادية لقطاع التجارة الخارجية كله او المكاسب المادية للتصدير كله او المكاسب المادية للاستيراد

كله . ان حساب المكاسب المادية لقطاع التجارية الخارجية كله يكون عادة بحساب الفرق بين اثمان البيع والشراء . ويقاس والكسب المادي للتصدير بما يحصل عليه من عملات اجنبية من حيث الحجم او النوع او الامكانيات مقارناً بالتكاليف المحلية . اما الكسب المادي الاستيراد كله فيقاس قبل حساب الاسعار بمقياس مزدوج هو تكملة نقص الموازين السلعية وتوفير مخزون سلعي مناسب .

ثالثاً - اما الربح على مستوى الاقتصاد القومي فهو يقاس بمدى مساهمة التصدير والاستيراد معاً في تحقيق الوفر في العمل الاجتماعي ، اي تحديد اولويات فيما بين الاستثمارات المتاحة بالنظر لما تدره من عائد صاف بالعملات الاجنبية ومن ثم اجراء المقارنة بين القيام بهذه الاستثمارات وبين الأستيرادات من الخارج .

ومن ثم نتائج هامة من واقع تجربتنا :

أ - خطأ مبدأ اقامة اي صناعة لمجرد اننا نستورد منتجاتها ، فلا بد عند انشاء اي صناعة من تحديد قدرتها على التصريف في السوق الخارجية وعندئذ يجب ان تكون تكاليف انتاجها محسوبة بالعملة الاجنبية اقل من تكاليف الحصول على العملة الاجنبية اللازمة لاستيراد هذه المنتجات .

ب - خطأ الاكتفاء بحساب تكاليف انشاء المشروعات الانتاجية من العملة الاجنبية ، دون حساب تكاليف استيراد مستلزمات الانتاج على الاقل في مراحله الاولى فان لذلك وطأته التي تتمثل مستقبلا في استيراد السلع الوسيطة بدل الحد منه .

ج - خطأ التركيز على انتاج السلع التي تتمثل بلادنا بميزة طبيعية او اجتماعية في انتاجها دون النظر الى حاجة السوق العالمية اليها فقد يؤدي

هذا الى تعطيل قوى انتاجية او انتاج سلع للتخزين .

د ـ خطأ مبدأ البحث المطلق عن كافة وسائل توفير العملة الاجنبية اما بضمان الحصول عليها ام بمنع الحاجة اليها فان اعتبار العملة الاجنبية وبخاصة الحرة مطلبا في حـــد ذاته قد افضى الى ان اسعار بعض السلع المصدرة في بعض الدول قد كانت اقـل بصفة عامة عن مستوى اسعار التصدير لنفس السلع ، كما وان البحث عن العملة الاجنبية قـد ادى الى تصدير بعض السلع باسعار تقل احياناً على نفقة الانتاج كما ادى الى تصدير بعض السلع باقل من نصيبها في تكلفة الآلات والمواد المستوردة لانتاجها بالعملة الصعبة . لـكل هذا فان مفهوم الربح فى التجارة الخارجية ليس هو المفهوم الفائض الزائد من ثمن البيع عن ثمن الشراء لكنه مفهوم الكسب الاجتماعي الناتج وعلى كافة المستويات من جراء التصدير والاستيرادات .

ان التصدير والاستيراد وحدة واحدة يتحقق الكسب الخارجي من مجموعها معاً وهذا هو توفير العمل الاجتماعي او الكسب الاجتماعي فالكسب الخارجي يوفر عملا اجتماعيا وعندئذ يمكن تخصيصه لانتاج اجتماعي اضافي .

اهم مواقع الاختناق في تجارتنا الخارجية

لقد كشفت اعمال المؤسسة العامة للتجارة في السنوات الاخيرة عن عديد من مواقع الاختناق التي تعاني منها التجارة الخارجية ، فهناك في المقام الاول قلة التخصيصات المخصصة للاستيراد فكثير مـن المؤسسات الصناعية تشكو عدم تناسب اقيام اجازات الاستيراد مع حاجتها للمواد الاولية المستوردة والادوات الاحتياطية اللازمة لها وهذا مما يؤدي الى قصورها عن مواجهة احتياجات السوق ولعل المؤسسة العامة للادوية

خير مثال على ذلك اذ كثيراً ما تعاني السوق شحة بعض انواع الادوية ولدى التحري وجد ان السبب يعود الى نفاذ تخصيصات استيراد الادوية وبديهي ان الاستيراد يعتمد او يتوقف على حجم العملات الاجنبية المتاح للاستيراد كما يعبر عنه منهاج الاستيراد السنوي وبعبارة اخرى فان الاستيراد انما يتوقف في الاساس على الصادرات . اما التصدير فقد ظهر انه لا يعاني ليس فقط من حجم المنتجات بحيث كانت المشكلة اساساً في الانتاج لا في التجارة ، فقد ثبت ان اسعار منتجاتنا تزيد بنسبة تتراوح بين ١٥ بالمائة و ٢٠ بالمائة عن الاسعار العالمية المنتجات المثيلة .

اعادة تنظيم اجهزة التجارة الخارجية

نتيجة لهذا الوضع لتجارتنا الخارجية يبدو انه ليس من السهل تخطيط التجارة الخارجية عندنا ولا من السهل بالتالي تحديد الأجهزة التي تتولى تنفيذ خطة التجارة الخارجية عند وضعها .

والمسألة الجوهرية هي انه ليست هناك خطة للتجارة الخارجية ، فعلى الرغم من المحاولات الجدية لتخطيط الانتاج الصناعي ولوضع بعض مبادىء التخطيط في الانتاج الصناعي فلم تجر بعد اية محاولة لتخطيط التجارة الخارجية والسبب في ذلك انه من المستحيل تخطيط التجارة الخارجية قبل تخطيط كل من الانتاج والاستهلاك واخضاعها لكل من الانتاج والاستهلاك المحليين تصحيحاً او امتداداً من الخارج لكل من العرض والطلب في الداخل والمفروض في خطة التجارة الخارجية انها تصل بين التجارة الخارجية والموازين العينية الموضوعة للسلع . فالواردات تمثل بنداً من بنود المواد المتاحة من السلع اما الصادرات فهي بند من بنود

استخدام تلك الموارد .

ان تخطيط التجارة الخارجية تخطيط لخدمات يكلف بها قطاع التجارة الخارجية لمعاونة الانتاج ولذلك يجب ان يبدأ التخطيط من مرحلة الانتاج اي انه بعبارة اخرى طالما لم تأخذ بنظام التخطيط الشامل لاقتصادنا القومى فسيظل التخطيط في التجارة الخارجية حتى اذا حدث تخطيطاً قاصراً .

اهمية تخطيط التجارة الخارجية

ان كل بلد يبدأ في التنمية الاقتصادية يواجه في تجارته الخارجية مشكلات يمكن ان تتحول الى أم عنق زجاجة Bottle neck في عملية التنمية ذاتها فان العملات الاجنبية المتاحة عادة لاتكفي لمواجهة احتياجات الاستثمار واستيراد الطعام وبالتالى تواجه البلدان النامية عجزاً متزايدا في الميزان التجاري وعندئذ فان الخطر الناتج من التجارة الخارجية والمتمثل في عجز ميزان المدفوعات لايعدو تخفيض معدل الاستثمار فحسب بل وخفض معدل الانتاج اصلا .

ولاشك ان ازمة التجارة الخارجية في البلدان النامية انما ترجع الى حقيقة تقسيم العمل الدولى الذي فرض على العالم في نهاية القرن الماضي في ظروف السيطرة الاستعمارية ما زال سائداً حتى الآن فبينما تحولت البلدان الرأسمالية الى مصنع العالم تحولت البلدان المتخلفة الى مزرعة العالم ، وفي ظل هذه الحقيقة يمكن ان نلاحظ كيف ان التطور الحالى في تكنيك الصناعة يحدث تغييرات عميقة في التركيب الاقتصادي للبلدان الرأسمالية ويولد اتجاهاً لتحويل الحياة الاقتصاديه يتمثل في ازدياد التأثير الفني

تمارسه التجارة الخارجية في تكوين الدخل القومي لكل بلد على حدة. ويتضاعف هذا التأثير في حالة البلدان النامية التي فرض عليها تقسيم العمل الدولي نمطاً انتاجياً واستهلاكيا يربطها بعجلة السوق العالمية.

ويبدو الخطر أشد اذا ماوضعنا في حسابنا مايلي من الاعتبارات :

(أ) ان التجارة الخارجية هي القناة - الوحيدة احيانا التي تصدر منها الدول الرأسمالية ومعها الاستعمار الجديد تناقضاتها الاقتصادية وازماتها العامة الى البلدان النامية.

(ب) ان التجارة الخارجية هي المجال الذي تمارس فيه الدول الرأسمالية ومعها الاستعمار الجديد سياسة الحصار الاقتصادي والتبادل غير المتكافيء وخفض نسب التبادل وتجميد الارصدة الخارجية وفرض اسعار اعلى من الاسعار العالمية.

(ج) ان التجارة الخارجية هي الجهاز الذي تمارس فيه الرأسمالية الطفيلية بمعونة الاستعمار الجديد عملية تهريب مدخراتها والمضاربة على المنتجات المحلية وتغذية السوق السوداء.

ان التجربة قد دلت على ان كثيراً من العمليات التجارية التي تتم في بلادنا انما يوجد خلفها وسطاء من الاجانب يقيمون في بيروت او في مدن اوربا ويتقاضون عنها عمولات ضخمة.

ولهذا لايمكن تخطيط التنمية الاقتصادية في بلادنا بعيداً عن دراسة السوق العالمي كما لايمكن البحث عن الحل المناسب لمشاكل التجارة الخارجية بعيداً عن التصنيع والمزيد من التصنيع. اما الاهتمام في هذه المرحلة بمشكلة العملات الاجنبية وحدها فلاجدوى منه الا ان يحرف انتباهنا عن المشكلة الجوهرية وهي عملية التصنيع.

فنحن امام وضع يتلخص في وجود عجز في الميزان التجاري والسبب فيه يرجع الى زيادة الاستيرادات السلعية بمعدلات مرتفعة مع ان

الصادرات السلعية لم تزد الاقليلا . وفي هذه الحالة نستبعد صادرات النفط من مجموع الصادرات السلعية .

ومن ثم فان الحل انما يكمن في وضـــع نظام صارم من الاولويات تراعى عند اختيار الاستثمارات وعندئذ فان هناك اهمية خاصة يجب ان تركز على انشاء الصناعات الثقيلة والصناعات الهندسية والصناعات الكيماوية التي توفر العناصر اللازمة للنمو التكنيكي المقبل .

وفي هذا الأطار وحده يمكن ان تتحدد وظيفة التجارة الخارجية في خطة التنمية الشاملة كما يلي :

اولا ـ توجيه الوحدات الانتـــاجية نحو السلع التي تنتجها نوعاً وكمية .

ثانياً ـ توجيه الوحدات الانتاجية لتنفيذ اكبر قدر من الانتاج باقل قدر من الاستيرادات .

ثالثاً ـ حسن توزيع ارصدة العملة الاجنبية على قطاعات الانتاج والتوزيع .

رابعاً ـ الاستغناء في التوسع عن العملة الحرة عن طريق تنظـيم العمل بحسابات الاتفاقيات ذات الأسعار الثابتة .

خامساً ـ البحث عن أسواق للصادرات تستوعب جزءاً من الانتاج بشروط مرضية تمكن من مواجهة اعباء الاستيراد .

هكذا يمكن تخطيط التجارة الخارجية اهدافاً واجهزة ، ويعنينا هنا تخطيط أجهزة التجارة الخارجية وحدها . ولابد لنا قبل اجراء مثل هذا التخطيط من ان نطلع على تجارب لدول الاشتراكية في مضمار تنظيم التجارة الخارجية

يتميز تنظيم التجارة الخارجية في الاقتصاديات الاشتراكية بملامح عامة تعكس احتكار الدولة للتجارة الخارجية وسيطرتها التامة على نشاط هذا القطاع . وهذه السيطرة من جانب الدولة تعكس من ناحية السمة الاساسية للاشتراكية والتي تتمثل في الملكية الاجتماعية لادوات الانتاج كما تعكس من ناحية اخرى ضرورة التنسيق بين التجارة الخارجية وباقي المتغيرات الرئيسية الاخرى للنشاط الاقتصادي من انتاج واستثمار واستهلاك كشرط أساسي من شروط ومقومات التخطيط الشامل وحتى تلعب خطة التجارة الخارجية دورها كعنصر أساسي من عناصر الموازنة في خطة التنمية الشاملة .

وتتناول سيطرة الدولة على التجارة الخارجية جوانب التخطيط والتنفيذ والمتابعة والرقابة وبشكل عام تتكون تنظيمات التجارة الخارجية في البلاد الاشتراكية من الاجهزة الرئيسية التالية :

١ـ وزارة التجارة الخارجية .

٢ـ مشروعات التجارة الخارجية .

٣ـ معهد ابحاث التجارة الخارجية :

٤ـ غرفة التجارة الخارجية .

٥ـ اجهزة مساعدة اخرى .

اولا ـ وزارة التجارة الخارجية :

تشرف وزارة التجارة الخارجية على مختلف اوجه النشاط في قطاع التجارة الخارجية من حيث اعداد خطط التجارة الخارجية من ماديـــة

ونقدية واقتراح السياسات التجارية النقدية التي تمكن من تحقيق اهداف الخطة والاشراف المباشر على تنفيذ خطة التجـــارة الخارجية ومتابعة تنفيذها . وايضاً تعد وزارة التجارة الخارجية بمثابة حلقة اتصـال بين الجهاز المركزي للتخطيط ومشروعات التجارة الخارجية .

وسوف نستعرض فيما يلي اهم الادارات الرئيسية التي تتكون منها بشكل عام وزارة التجارة الخارجية (سوف لانشير الى الاقسام العادية التي تختص بشؤون الادارة والتنظيم) .

١ ـ ادارة التخطيط للطويل الاجل :

وتختص هذه الادارة باعداد الخطط المتوسطة والطويـلة الاجل للتجارة الخارجية ، وتعد هذه الخطط في ضوء الدراسات المتعلقة بتطور التركيب القطاعي للانتاج وانماط توزيع الاستثمارات في الاجل الطويل ، وطبيعي فان التخطيط هنا يقتصر على توضيح الخطوط الرئيسية لاتجاهات التجارة الخارجية ولايتعرض لتفصيلاتها ، وهذه الادارة على صلة وثيقة بمعهد التجارة الخارجية .

٢ ـ ادارة التخطيط القصير الاجل :

وتعد هذه الادارة من اهم ادارة الوزارة وتختص بالمهام التالية :

أ ـ اعداد الخطط القصيرة الأجل على مستوى تفصيـــلي سلعي (سنوية ونصف سنوية وربع سنوية) وتعد هذه الخطط في ضوء اهداف الخطط المتوسطة والطويلة الاجل للتجارة الخارجية .

ب ـ اعداد خطط التوزيع الاقليمي .

جـ ـ اعداد خطط النقد (وبالتعاون مع وزاره المالية والبنك المركزي) :

د ـ ترجمة الخطط السنوية الى خطط لمشروعات التجارة الخارجية .

هـ ـ متابعة تنفيذ الخطة السنوية وميزانية النقد الاجنبي وتحليل نتائج المتابعة .

هذا وتشمل هـذه الادارة اقساماً مختلفة منها قسم يختص بدراسة الاسعار وتقلباتها وتطوراتها في الاسواق العالمية . وقسم آخر يختص بالنقل و بمدخطة نقل الصادرات والواردات بالتعاون مع مشروعات التجارة الخارجية ومؤسسة النقل (ادارة النقل) .

٣ ـ ادارات للسياسية التجارية :

وتقسم هذه الادارات تقسيما جغرافيا حسب المناطق والبلاد كادارة التجارة مع البلاد الاشتراكية وادارة التجارة مع البلاد الغربية . . الخ وتختص هذه الادارات بعقد اتفاقات التجارة (في ضوء الخطط السنوية والمتوسطة الاجل) والرقابة على تنفيذ هذه الاتفاقات كما وترسم هـــذه الادارات السياسات التجارية بالنسبة لمختلف البلاد ، وهذه الادارات على صلة وثيقة بالاقسام التجارية في السفارات بالخارج .

٤ ـ ادارات للتجارة :

تعد هذه الادارات المسؤول الحقيقي عند التنفيذ الفعلي لخطة التجارة الخارجية ولها حق اصدار التوصيات المباشرة لمشروعات التجارة الخارجية وتقسم هذه الادارات حسب المجموعات الرئيسية مـن السلع (كادارة

التجارة في الآلات وادارة التجارة في السلع الغذائية وادارة التجارة في السلع الكيماوية .. الخ

٥ ـ ادارة الاحصاء

وتختص اساساً بكل ما يتعلق باعداد بيانات واحصاءات التجارة الخارجية وميزان المدفوعات .

المجلس الاستشاري للوزير :

ويتكون من وكلاء الوزارة ومديري الادارات الرئيسية ومديري مشروعات التجارة الخارجية ومدير معهد التجارة الخارجية . ويعقد هذا المجلس اجتماعات بشكل دوري لمناقشة التجارة الخارجية من تخطيطه وتنفيذيه .

ثانيا ـ مشروعات التجارة الخارجية :

تعد مشروعات التجارة الخارجية جهاز التنفيذ الفعلي لخطة التجارة الخارجية حيث توزع عمليات التجارة الخارجية على مشروعات متخصصة تخصيصاً سلعياً استيراداً وتصديراً معاً وذلك بالنسبة للعالم كله (اي انه لا يوجد تخصص جغرافي بين مشروعات التجارة الخارجية المختلفة ولكن يوجد هذا التخصص الجغرافي بين الاقسام المختلفة داخل المشروع الواحد للتجارة الخارجية) هذا وتجدر الاشارة الى ان تنظيم التجارة الخارجية في البلاد الاشتراكية لا يميزه فقط احتكار الدولة للتجارة الخارجية

ولكن ايضاً يتميز بقصر القيام بعمليات التجارة الخارجية على مشروعات التجارة الخارجية فقط بمعنى ان هناك فصل بين نشاط التجارة الخارجية من ناحية ونشاط التجارة الداخلية والانتاج من ناحية اخرى الا في حالات خاصة استثنائية .

وينقسم مشروع التجـــارة الخارجية عادة الى ثلاث ادارات رئيسية :

أ ـ الادارة التجاريه

ب ـ الادارة الاقتصادية

ج ـ ادارة الرقابة والبيانات

أ ـ الادارة التجارية :

وتنقسم الادارة التجارية الى مجموعات تجارية وكل مجموعة تعمل في سلعة خاصة وهـــذه السلعة التي تعمل فيها المجموعة تتعلق بالصادرات والواردات منها بالنسبة للعالم كله ويرأس كل مجموعة مدير له نائبان احدهما يدير الاستيراد والآخر يدير التصدير . والى جانب المجموعات التجاريـة التي تنقسم اليها الادارة التجارية يوجد قسمين آخرين هما قسم الدعايـة وقسم المواصلات، ويختص قسم المواصلات بضمان وسائل النقل وملازمته لعمليات المشروع وايضاً تشمل الادارة التجارية قسمين آخرين هما القسم الاجنبي والقسم الفني والقسم الاجنـبي يقسم الى اقسام فرعيـة حسب المناطق والعمل الرئيسي لكل قسم من هذه الاقسام هو العمل على ايجاد وكلاء فى الخارج ومعظم هؤلاء الوكلاء على صلة بالمجموعات التجـارية وهكذا فالقسم الاجنبي يربط المشروع بالعالم والأقسام الاقليمية المتفرعة من هذا القسم تربط المشروع بالاقليم المعين وكل قسم من هذه الاقسام

يعمل على تحقيق الروابط بين الادارات الفنية المتعلقة بالسلع المصدرة وهو يربط نشاط الادارات المختلفة في الخارج . اما القسم الفني فهو يعمل مع جميع المشروعات المنتجة ويعالج المشكلات الفنية المتعلقة بالسلع المصدرة ،وهو يربط نشاط الادارات المختلفة فى مشروع التجارة الخارجية بالمشروعات المنتجة المختلفة

ب ـ الادارة الأقتصادية :

تنقسم هذه الادارة الى عدة أقسام أهمها الاقسام الآتية :

١ ـ قسم التخطيط :

يعد هذا القسم خطط الصادرات والاستيرادات وميزانية النقد الاجنبي الخاصة بالمشروع كما يقترح الاجراءات والسياسات اللازمة لتحقيق اهداف خطة المشروع كما يقدم تقارير عن متابعة تنفيذ الخطة .

٢ ـ قسم الاثمان وابحاث السوق :

يعد هذا القسم بيانات عن اسعار الصادرات والواردات التي يتخصص فيها المشروع وذلك في مختلف الاسواق العالمية ، ويراجع اسعار جميع العقود التى يبرمها المشروع وكذلك يعد البحوث التسويقية بالنسبة للسلع التي يتخصص فيها .

٣ ـ قسم العملات الاجنبية :

ويختص هذا القسم بمتابعة تسديد القروض المستحقة على العملاء فى

الخارج وكذلك الديون المستحقة للخارج ، وهو في ذلك يتعاون مع بنك الدولة ويراقب جميع الوثائق قبل ان تعطى لبنك الدولة الذي يحقق اوامر مشروع التجارة الخارجية الخاصة بالمدفوعات الاجنبية مع العملاء في الخارج .

جـ - ادارة الرقابة والبيانات :

وتشمل هذه الادارة على اقسام الاحصاء والمحاسبة والرقابة :

ثالثا - معهد ابحاث التجارة الخارجية :

يعد المعهد دراسات وابحاث عن مشاكل الانتاج والتقدم التكنولوجي والتجارة الخارجية في مختلف البلاد والاسواق ، ويعمل في هذا المعهد متخصصون في مجالات التجارة الخارجية وفي مختلف فروع الصناعة من استهلاكية وانتاجية وتشغل الابحاث المتصلة بالتطور التكنولوجي في البلاد الاجنبية واثر ذلك على اتجاهات التجارة الدولية اهمية خاصة في دراسات المعهد والمعهد اتصال وثيق بادارة التخطيط الطويل الاجل في وزارة التجارة الخارجية .

رابعا - غرفة التجارة الخارجية :

تلعب غرفة التجارة الخارجية في البلاد الاشتراكية دوراً هاماً في في مجال تطوير علاقات التبادل التجاري الخارجي وفي مجال توثيق العلاقة بين قطاع التجارية الخارجية وقطاع الصناعة في الداخل ومن اهم اختصاصاتها مايلي :

١ - تنشيء اتصالات مع الهيئات الخارجية مثل الغرف التجارية

والصناعية واتحاداتها واتحادات المستوردين والمصدرين والبنوك وخاصة في الدول التي لا يوجد معها علاقات رسمية .

٢ ـ تقوم الغرفة بدور ايجابي في الاعداد للمفاوضات التجارية مع الدول الاجنبية .

٣ ـ تستقبل الوفود التجارية الاجنبية وتبعث بوفود تجارية للخارج وتنظيم المعارض .

٤ ـ تناقش الغرفة مشاكل التعاون بين قطاع التجارة الخارجية والمشروعات الصناعية المختلفة في الداخل وتعمل على توثيق العلاقة بين مشروعات القطاعين

٥ ـ تكوين جهاز للتحكيم لتسوية اوجه النزاع التي قد تنشأ بين اجهزة التجارة الخارجية والبلاد الاجنبية .

خامسا ـ اجهزة مساعدة اخرى :

توجد اجهزة اخرى مساعدة تدخل ضمن اطار تنظيمات التجارة الخارجية ومن اهم هذه الاجهزة مجموعة الاجهزة الحكومية والمصرفية التي يتصل عملها بالنقد الاجنبي مثل وزارة المالية حيث تختص احدى اداراتها بوضع الخطة المالية لمشروعات التجارة الخارجية واعداد ميزانية النقد الاجنبي وهي في هذا الخصوص تتعاون مع وزارة التجارة الخارجية بالاحتفاظ بحساباتها لدى البنك المركزي وتختص بعض اقسام البنك بادارة عمليات النقد الاجنبي وتوزيع الحصص النقدية على مشروعات التجارة الخارجية وذلك بالتعاون مع وزارتي الخارجية والمالية ، هذا فضلا عن اختصاص هذه الاقسام باعداد اتفاقات السلع وترتيباتها مع الدول الاجنبية ومتابعتها .

ومن الاجهزة المساعدة الاخرى وكالة للتأمين على التجارة الخارجية وهيئـــة للمعارض وهيئة للرقابة على السلع المصدرة وتقرير صلاحيتها للتصدير .

تنظيم التجارة الخارجية العراقية :

بعد هـــذا الاستعراض لتنظيمات التجارة الخارجية في الدول الاشتراكية نصنع الآن تخطيطاً لتجارة العراق الخارجية بعد ان اتسع نطاق مؤسسات القطاع العام في العراق التي تتعاطى عمليات التجارة الخارجية كالمؤسسة العامـة للتصدير وشركة المخازن العراقية والشركة الافريقية العراقية والمؤسسة العامة لاستيراد المواد الانشائية ومصلحة المبايعات الحكومية كما وان وزارة الاقتصاد هى الان في سبيل اعـــداد مؤتمر لتنظيم التجارة الداخلية .

تطوير اجهزة التجارة الخارجية :

في العراق توجد وزارتان هما وزارة التخطيط ووزارة الاقتصـاد ومؤسسة نوعية هي المؤسسة العامة للتجارة وتتداخل اختصاصات كل من وزارة الاقتصاد والمؤسسة العامة للتجارة ، اما وزارة التخطيط فان تدخلها ضعيف في وضع خطة للتجارة الخارجية ، لذلك يمكن القول ان تجارتنا الخارجية تعاني من مشكلة تخطيط ومشكلة تنظـيم وبالتالي فانه لابد من خلق وتطوير اجهزة متخصصة نوعياً للتجارة الخارجية .

ان الحل الأمثل يجب ان يبدأ بقيام وزارة التخطيط بوضع خطة للتجارة الخارجية في علاقتها بالانتاج والاستهلاك ووضع الخطة السنوية المشتملة على الموازين السلعية وعلى الموازين النقدية ثم تقسيم وزارة الاقتصاد

الحالية الى وزارتين هما وزارة التجارة الخارجية ووزارة التجارة الداخلية وتوزيع مهام المؤسسة العامة للتجارة بين وزارة التجـارة الخارجية ووزارة التجارة الداخلية وتطبيق مبدأ التخصص السلعي بـين شركات التجارة .

كل هذا قد يبدو مثالياً لذلك يمكن في ظروفنا المالية ان نبدأ بادخال بعض التحسينات على الاجهزة القائمة حالياً .

وعلى ضوء الاعتبارات السابقة يمكن ان نعيد النظر في تنظيم اجهزة التجارة الخارجية .

(١) وزارة الاقتصاد

يجب ان تقسم هذه الوزارة الى قسمين : وزارة التجارة الخارجية ووزارة التجارة الداخلية فوزارة التجارة الخارجية يجب ان تشارك وزارة التخطيط في وضع خطة التجارة الخارجية وذلك عن طريق تحديد الموازين السلعيه بتحديد فائض او عجز الموارد المتاحة من السلع واستخداماتها وعن طريق تحديد الموازين الجغرافية لتصور حجم التجارة مع كل دولة من الدول كما تشترك مع وزارة المالية والبنك المركزي العراقي في اعداد منهاج الاستيراد السنوي ويجب ان تجد وزارة التجارة الخارجية وسيلة لتكون على صلة بوزارة الصنـاعة التي تلعب دوراً بعيد الأثر في عملية التصنيع وتحديد احتياجاته .

بعد وضع الخطة العامة تتلقى وزارة التجـارة الخارجية الخطة السنوية للتجارة الخارجية وتتضمن الأهداف الاجمالية للخطة في ميدان التجارة الخارجية كما تتلقى المنهاج السنوي للاستيراد المقابل للخطة .

وبوصفها المسؤولة عن تنفيذ خطة الدولة في التجارة الخـارجية

ترسم وزارة الخارجية السياسة العامة للتجارة الخـــارجية في حدود الاهداف الاجمالية والمنهاج السنوي للاستيراد كما تحدد اجراءات التجارة وتحدد حصص التبادل الاجمالية سلعياً وجغرافياً .

تتولى وزارة التجارة الخارجية التمثيل التجاري في الخارج وتجمع البيانات التي يقدمها هذا التمثيل وتضع المبادىء الاساسيه لاتفاقيـات التجارة والدفع ، وتعقد هذه الاتفاقيات بناء على اقتراح المديرية المختصة في الوزارة .

وبهذه الاختصاصات يمكن لوزارة التجارة ان تلعب دورين واضحين هما اولا دور حلقة الوصل بين الأقتصاد القومي والاقتصاد الدولي وفى كلمة واحدة فان مهمة وزارة التجارة هى بالدقة اقتراح وتنفيذ ومتابعة تنفيذ خطة الدولة في التجارة الخارجية .

المؤسسة العامة للتجارة :

يجب تأكيد مبدأ قصر عمليات التجارة الخارجيـة على المؤسسة العامة للتجارة وحدها مع توفير المرونة اللازمة بحيث لايتحول هـــذا القصر الى عائق يمنع الشركات والمشروعات الانتاجية من المساهمة في حل مشكلات التجارة الخارجية .

تتولى المؤسسة العامة للتجارة الاشراف على تنفيذ شركاتها لخطة التجارة الخارجية وتتولى ايضاً تقييم هذا الأداء .

يتم التنسيق على مستوى المؤسسة مع القطاعات الانتاجية المستوردة او المصدرة مباشرة .

تنشىء المؤسسة بداخلها معهداً لأبحاث التجارة الخارجية يمكن ان يبدأ في صورة قسم للابحاث يتولى دراسة الموقف في الاسواق الخارجية

ويقدم نتائج بحثه للمؤسسة . ويفترض هذا كله تطوير اجهزة المؤسسة ذاتها لمتابعة التجارة الخارجية واقعياً وعلى درجة عالية من التخصص .

شركات التجارة :

الحل الأمثل هو ان تتخصص شركات التجارة سلعياً بحيث لاتتولى الشركة الواحدة إلا نوعاً او مجموعة متماثلة من السلع طبقاً للموازين السلعية والجغرافية في الخطة . فهي تتخصص نوعياً بحيث انها تقوم بتصدير فائض انتاج سلعة او سلع معينة وباستيراد كل احتياجات هذه السلعة او السلع من الخارج من آلات ومواد خام وعدد الى ان يتحقق هذا التخصص السلعي يجب محاولة اقرار قدر من التخصص السلعي بين الشركات في محاولة تصحيح نواقصه في التطبيق بالتخصص الجغرافي وبصفة خاصة يكون التخصص الجغرافى ضرورياً لفتح سوق جديدة ولتنمية تجارتنا في سوق دخلناها حديثاً او لمواجهة التجارة داخل سوق ذات أوضاع خاصة كالسوق الاوربية المشتركة او سوق المنطقة الحرة او السوق الاشتراكية .

تكون شركة التجارة هي وحدة تنفيذ خطة الدولة في التجارة الخارجية وبالتالي : تتلقى شركة التجارة من شركات الانتاج تقديراتها عن الانتاج طبقاً للاهداف المحددة لها في الخطة ، ومن ثم تقوم بتصدير مايمكن ان تصدره وما يمكن ان تستورده وتقدم للمجلس السلعي الذي تتبعه ميزاناً تقديرياً سلعياً وجغرافياً وتقديراً بالنشاط الذي تعتزم انجازه .

تتلقى شركة التجارة اهدافها في خطة التجارة الخارجية بغرض التنفيذ وذلك بعد تحديدها في المجلس السلعي .

تضع شركة التجارة برنامجاً لتنفيذ الاهداف المقررة لها فهي التي

تقوم بتنفيذ أهداف التجارة الخارجية في السوق المحلي والأسواق الخارجية وبالتحديد فهي تبرم عقود التجارة مع قطاعات الانتاج والتجارة الداخلية في الداخل ومع قطاعات التجارة الخارجية في الخارج .

يفترض هذا تعاونا تاماً بين شركة التجارة وشركات الانتاج والتجارة الداخلية تتمثل في التعاقدات المبرمة معها حول الكميات والاسعار ومواعيد الاستلام والتسليم والنقل ويتأكد هذا التعاون على اكثر من مستوى ولا سيما على مستوى المؤسسة العامة للتجارة .

وبالتالي يجب الفصل بين اختصاصات التجارة الخارجية واختصاصات التجارة الداخلية فبينما يتولى جهاز التجارة الخارجية عمليات الاستيراد والتصدير والشحن وعمليات التخليص يحسن ان يتبع التجهيز الداخلي جهاز تجارة الجملة .

المكاتب التجارية العراقية الخارجية

يلعب الوجود الخارجي دوراً اساسياً في تنمية التجارة الخارجية ينبغي التأكيد منذ البداية على أهميته .

والحل الأمثل هو تجميع كل الأجهزة التي تحقق لنا وجوداً خارجياً دائماً في جهاز واحد يضمن التنسيق والكفاءة والسرعة ويحول دون الاسراف بحيث يضم مثلا مكاتب التمثيل التجاري ومكاتب السياحة ومكاتب الشحن والنقل والغرف التجارية . هذا الجهاز الواحد يتولى اثبات وجودنا الخارجي في التبادل الدولي . ولقد يضيف الى مهامه مهمة عرض منتجاتنا ، والقيام بجميع العينات . ان هذا الجهاز الواحد ضرورة لا غنى عنها يحقق الكفاءة والتخصص ويحسن تمثيلنا .

وفي ظروفنا الحالية يحسن ان تكون المكاتب الخارجية التي أنشأتها شركات التجارة تابعة مباشرة للمؤسسة العامة للتجارة وليس للشركات

مما يكفل توحيد نشاطها وقدراً اكبر من الكفاءة والسرعة والمرض وانما لايحول هذا دون استثناء بعض المكاتب فتبقى تابعة لشركاتها حيث توجد حاجة لتنمية السوق او لفتح سوق جديدة مراعاة لاعتبارات التخصص الجغرافي . فاذا تعذر الأخذ بهذا الحل نتيجة القول بان المؤسسة لاتتاجر بنفسها فيمكن اتباع موقف آخر متعدد الجوانب ، اعاده تنظيم المكاتب القائمة وتحديد اختصاصاتها واقامة نوع من التنسيق بين التمثيل التجاري والمكاتب التجارية الخارجية وتجربة الاخذ بنظام الوكلاء الخارجيين كما أفادوا من تطبيق التفتيش التجاري والمكاتب الخارجية . ان ارسال المندوبين التجاريين الذين يمثلون الشركات البائعة او المشترية للقيام بالدعايه للمنتجات ودراسة الأسواق والتوقيع على عقود البيع والشراء امر مألوف لدى البلدان الاشتراكية وهو مفيد حقاً

وتتولى مكاتب التجارة في الخارج اعمال الغرف التجارية مع تجميع البيانات عن الاسواق الخارجيه والدعايه للمنتجات المحلية واقامة المعارض الدائمه او المؤقتة في الخارج على ان يسحب هذا النشاط من هيئة المعارض لتقتصر على المعارض الداخلية ، كما يمكن ان تقوم هذه المكاتب بالتوقيع على المستندات التي تصحب السلع عند التصدير ضماناً لسمعة الصادرات ومتابعة مطالب المستوردين في الخارج .

الفصل التاسع

تنظيم وادارة القطاع العام

اولا ـ مقدمة :

يمثل القطاع العام القاعدة الاساسية لجهاز الانتاج القومى ومن هنا يقع عبء التنميه الاقتصادية بالدرجة الاولى على الوحدات الانتاجية التابعة له ونظراً إلى أهمية الدور الذي عهد الى القطاع العام القيام به . وضخامة الموارد التي وضعت تحت تصرف ادارته فقد تكونت حساسية خاصة لدى الكثيرين تجاه القطاع العام ووحداته وأصبح موضع النقد والتحليل المستمر ، و تضح في مواقف كثيرة ان الانجازات التي تحققت تقل كثيراً عن الآمال والتوقعات ، وتتركز الهجمات وينصب النقد دائماً على ادارة شركات القطاع العام باعتبارها المسؤولة عن قصور الانجازات التى تم تحقيقها عن الوصول الى المستوى المستهدف

وفي هذا الفصل سوف نعرض بعض المؤثرات العامة التى يمكن الاستدلال من خلالها على مستوى كفاءة العمل والانتاج بوحدات القطاع العام وسوف يستخدم تعبير الكفاءة الادارية كرمز الى خلاصة الجهود والكفاءات في المشروع باعتبار ادارة الوحدة الانتاجية العامل الأساسي الذي يتوقف على كفاءته مستوى الكفاءة العامة للمشروع .

ثانيا ـ الانتاج :

توضح احصاءات الانتاج الصناعي في السنوات الأخيرة تذبذباً

مستمراً في مقدار الانتاج على نحو مايبين في الجدول رقم «١»

	١٩٦٦	١٩٦٧	١٩٦٨	وحدةالقياس
الاسمنت	١٣٤٤	١٣٢٠	١٣٣٠	الف طن
الاقمشة	٣٢١٨٤	٣٢٦١٢	٣٣٥٦٥	الف متر
الغزول	٨٠٣	٨٣٢	٧٦٦	طن
البطانيات	١٧٨	١٨٣	١٦٥	الف بطانية
السجاد	٣٢٣٣٣	٤٣١٧٢	٣١٢٢٦	مترمربع
أكياس الجوت	٢٧٩٢	٢٧٠٩	٢٧٣٩	طن
الجنفاص	٧١	١٢٤	٧٤٥	طن
السوتلي	٢٣٣	١٤٦	٢٣٤	طن
مساحيق وصابون الغسيل	١٨٩١٩	١٦٨٣٩	٢٠٠١٣	طن
صابون تواليت	٤٨٥٠	٤٢٥٢	٤٢٠١	طن
زيوت نباتية	٤٣٦٦٠	٤٩٠١٤	٥٠٣٨٦	طن
السيكاير	١٣١٠٤	١٢٤٢٦	١٢٦٤٨	الف كروص
الاحذية	٢٢٨٩	٢٣٦٤	٦٦٢٥	الف زوج
ورق السيكاير	٧٠٨	٧٧٢	٧٦٨	الف علبة
الطحين	١٣٤	١٥٣	١٣٨	الف طن

المصدر ـ التقرير السنوي ـ البنك المركزي العراقي ـ لسنة ٩٦٨

ويوضح هذا الجدول حقيقة مهمة وهي ان المخزون السلمي لبعض الصناعات العراقية يلعب دوراً مهماً في تطوير الانتاج . ففي بعض السنين التي يتكدس فيها المخزون السلمي ينخفض فيها الانتاج حتى تتمكن الشركة من تصريف هذا الخزين ، ولذلك تأخذ عمليات التسويق في كثير

من الاحيان طابع التخلص مـن انتاج متراكم بدلا من ان يتم على اساس علمي سليم يهدف الى اشباع رغبات سبق تحديدها والتنبؤ بها . ولاشك ان الارقام الواردة بالجدول السابق انما تؤكد حقيقة اساسية وهى ان ظاهرة تراكم المخزون السلعي ليست قاصرة على الصناعات الاستهلاكية التي قـد تتصف بتغير وتقلب اذواق المستهلكين ورغباتهم ولكنها تمتـد لتشمل صناعات لادخـل لاذواق المستهلكين فيها كصناعات السمنت والصناعات الكهربائيـة .

ان اهمال بحوث ودراسات السوق والتراخـي في رسم سياسات بيعية وتسويقية على اسس من العلم والدراسة العملية انما تصدر عن ظاهرة تسود بعض الادارات العراقية في القطاع العام الا وهي ان التنظيم الاشتراكي للانتاج لايدع مجالا للاهتمام برغبات المستهلكين. ويذهب البعض الى اعتبار دراسات السوق ترفاً لايجوز الاغراض فيه . ويتمادى البعض فى التقليل من اهمية السوق ودوره في عملية الانتاج فيروجون للفكرة القائلة بان اغلب شركاتنا تتمتع بمراكز احتكارية نتيجة لعدم وجود منافسين الامر الذي يجعل المستهلك مجبراً على شراء ماتقدمه له تلك الوحدات الانتاجية. ولاشك ان ذلك القول مردود عليه . ويكفي للتدليل على خطئه تلك الاحصاءات عن المخزون السلعي المتراكم التى ان دلت على شيء فانما تـدل على حقيقة بسيطة واضحة هى ان المستهلك يرفض شراء مايقدم اليه لسبب او آخر . فالمهم هو ان المستهلك مازال يملك حـق الاختيار ولو كان الاختيار في في تلك الحالة هو رفض الشراء .

سبب آخر يزيد من خطورة هذا الاتجاه في تفكير الادارة العراقية بالاضافة الى الفشل في اشباع رغبات المستهلك . ذلك هو تبديد الموارد المحدودة للمجتمع وتكديسها في شكل منتجات للمجتمع وهى محـدودة بطبيعتها ، قد استخدمت في غير موضعها مـن ناحيه ومن ناحية أخرى

ضاعت على المجتمع فرص الافادة من المنتجات التي كان يمكن انتاجها باستخدام تلك الموارد .

ظاهرة اخرى ترتبط بكفاءة وحدات الانتاج بدأت تتخذ طابعاً خطيراً في الفترة الماضية . ألا وهي انخفاض مستويات الجودة في بعض المنتجات النهائية الامر الذي يعني ارتفاع التكلفة الحقيقية بالنسبة للمستهلك . وانا اورد مثلا على ذلك صابون التواليت الذي تنتجه شركة الزيوت النباتية الذي يتميز بسرعة استهلاكه وانخفاض مستوى جودته ان انخفاض مستويات جودة الانتاج وان كان يمثل عبئاً على المستهلك المحلي إلا انه يمثل خطراً اساسياً على سمعة المنتجات العراقية في الاسواق الخارجية التي تجاهد في سبيل توسيع نطاقها والاحتفاظ بها الامر الذي يجعل فرص الصناعة العراقية في الدخول الى السوق العالمي قليلة الى حد بعيد .

ثالثا ـ الطاقة الانتاجية العاطلة :

تمثل الطاقات الانتاجية العاطلة مشكلة أساسيه من مشا كل القطاع الصناعي وتعتبر عاملا من عوامل التبديد والضياع لمواردنا المحدودة . والجدول رقم «٢» يوضح مقدار الطاقة العاطلة في بعض الصناعات .

جدول رقم «١»

مقدار الطاقة العاطلة في بعض الصناعات

اسم المادة	الطاقة العاطلة	السنة
الزيوت النباتية	٧ر٨٥ بالمائة	١٩٦٤-١٩٦٥
مساحيق الغسيل	٤ر١٩ «	١٩٦٤-١٩٧٥
الطحين	٩ر١٥ «	٩٩٦٤-١٩٦٥
الحليب المعقم	١ر٣٥ «	١٩٦٤-١٩٦٥
السكر	٢ر٣٠ «	١٩٦٥-١٩٦٦
الاقمشة	١ر١٣ «	١٩٦٥-١٩٦٦
الجوت	٤ر١٢ «	١٩٦٥-١٩٦٦
الطابوق	٦ر١٥ «	١٩٦٦-١٩٦٧
الاحذية	١ر٢٢ «	١٩٦٦-١٩٦٧
السيكاير	٢ر١٧ «	١٩٦٦-١٩٦٧

المصدر : المؤسسة العامة للصناعة ـ التقارير السنوية .

ولاشك ان هناك مسببات لتلك الطاقات العاطلة أهمها :

(١) نقص في الخامات والمواد الاولية .

(٢) نقص في الادوات الاحتياطية .

(٣) نقص في مستلزمات الانتاج الاخرى .

(٤) قدم وتعطل المكائن والآلات .

(٥) اسباب اخرى متعلقة بالآلات .

(٦) اسباب اخرى (قوى محركة . النقل ، التخزين ، العمال التسويق) .

ورغم تعدد تلك المسببات وتباينها ووضوح حقيقة ان بعضاً منها خارج عن ارادة الامة (كنقص المواد الاولية المستوردة مثلا) الا ان ذلك لايعفي الادارة من مسؤولتها عن البحث عن وسائل الافادة من تلك الطاقات العاطلة ومحاولة تشغيلها . ان جانباً اساسياً من تلك الطاقات العاطلة يرجع سببه الى ضعف امكانيات التسويق وصعوبته وهذا يعود بنا الى اسلوب الادارة المراقبة في رسم وتخطيط عمليات البيع والتسويق ان لم تستطع الادارة حل مثل هذه المشكلة . اذن ماجدوى وجودها؟ ان لم تتضح كفاءة الادارة في الخروج من الأزمات والتغلب على نقط الاختناق فتى اذن تتضح تلك الكفاءة ؟

ان البحث والدراسة العملية كفيلان بالقضاء على جزء كبير من مسببات وجود الطاقات العاملة ان احسن استخدامها . ولقد استطاعت الادارة الصناعية في المانيا واليابان اعادة بناء الجهاز الصناعي في كل من الدولتين في ظروف صعبة وشاقة ، ولا شك ان عوامل خارجية مساعدة تدخلت في كلتا الحالتين ، الا ان الحقيقة الاساسية هي فعالية وكفاءة عنصر الادارة الذي احسن استخدام تلك المساعدات .

من ناحية اخرى فان الأسباب التي ذكرت كمصادر للطاقة العاطلة انما تعبر عن وجهة نظر الادارة التي تتعلل بتلك الاسباب دون القيام بجهد حقيقي للقضاء عليها .

اننا وان كنا لانفكر وجود اسباب حقيقية تخرج عن ارادة الادارة وسلطاتها تتسبب في تلك الطاقات العاطلة . الا ان الجانب الأكبر من تلك الطاقات العاطلة واستمرار وجودها انما يعود الى فشل الادارة في اداء وظائفها الاساسية من تخطيط وتنظيم ورقابة على اسس علمية سليمة .

ان الوظيفة الأساسية للادارة العلمية السليمة هي حل مشكلات

العمل والتغليب على الظروف غير المواتية عن طريق ابتكار اساليب وطرق عمل متجددة وحديثة ان طاقات العمل ان لم تستغلها الادارة في مواجهة الازمات والصعاب . فمتى تستخدم اذن ومتى تقوم الادارة بدورها الخلاق ان لم تقم به في وقت الشدة حيث الحاجة الى قدرتها وكفاءتها ؟

رابعا ـ التسوق الخارجي:

تيار آخر من مقاييس كفاءة الادارة العراقية هو مدى نجاحها في اكتساب اسواق خارجية لمنتجاتها والاحتفاظ بالاسواق الخارجية ولاشك ان مصدر الاهتمام بالتصدير في اقتصادنا هو الحاجة الى الحصول على موارد من العملات الاجنبية اللازمة لتمويل الاستيرادات الضرورية لتنفيذ مشروعات خطة التنمية الاقتصادية .

ومن النظر الى الجدول رقم (٣) يتضح ان قطاعات الانتاج قد فشلت في تحقيق الأهداف المقررة في خطة التنمية للصادرات .

جدول رقم (٣)

مجموع اقيام صادرات العراق

الفقرات	١٩٦٦	١٩٦٧	١٩٦٨
مواد غذائية	١٠٫٦٦٧	٧٫٣٥٢	٧٫٥٠٦
مواد اولية	٦٫٣٣٢	٥٫٠٧١	٥٫٤٠٩
مواد مصنوعة	٤٫٤٦٢	٦٫٢١٠	٥٫٨٥٣
حيوانات حية	٤٩	٥٢	٦٠
سلع اخرى	١٫٧٢٩	١٫٩٧٩	٤٫٢٠٩

المصدر : التقرير السنوي للبنك المركزي العراقي لسنة ١٩٦٨.

هذه الارقام انما توضح ان الصناعة العراقية لم تزل بعيدة عن الوصول الى مرحلة التسويق الخارجي واسع النطاق وان نشاطها مازال قاصراً على الاسواق المحلية .

ان النجاح في اكتساب اسواق خارجية يعكس نجاحاً في أداء وظيفة ادارية من نوع متميز . اذ ان الاسواق الخارجية تختلف عن السوق المحلية في كونها مجالا للتنافس بين صناعات بلاد مختلفة هذا بينما لاتجد صناعاتنا اية حماية او مساعدة كالتي تلقاها . في السوق المحلية . اذن كسب سوق اجنبية يعني القدرة على تفهم الاحتياجات تفهماً واضحاً والالمام بالعوامل المؤثرة في سلوك المستهلكين فيها وطبيعة رغباتهم وعاداتهم الشرائية .

اي ان اكتساب سوق اجنبية يعني النجاح في تقديم سلعة ذات مواصفات يقبلها المستهلك الأجنبي في الوقت والمكان الملائمين وبالسعر الذي يكسب السلعة مركزاً تنافسياً قوياً بالنسبة الى السلع المنافسة والبديلة .

لذلك يعتبر تحقيق أهداف التصدير بمثابة اختبار أساسي للكفاءة الادارية في تشكيل واستغلال طاقاتها ومواردها الانتاجية بطريقة تمكنها من مقابلة تحديات الأسواق الاجنبية .

ونستطيع القول بان صناعاتنا الوطنية لم تثبت الى الآن قدرتها على اجتياز ذلك الاختبار . وان احتمالات نجاحها في المستقبل لازالت ضعيفة . وجدير بنا ان ننبه الى ان جانباً كبيراً في صادراتنا الصناعية انما يذهب الى دول تربطنا وإياها اتفاقيات تجارة ثنائية ، ومن ثم لاتعكس نجاحاً اساسياً للادارة الصناعية بقدر ما يعكس نشاط وزارة الاقتصاد

خامسا ـ العمالة :

مظهر آخر من مظاهر كفاءة الادارة في القطاع العام يتجلى في مدى قدرتها على تكوين قوة عمل مستقرة وفعالة تسهم اسهاماً حقيقياً في الانتاج بحيث تصبح انتاجية العمل على أقصى ما يمكن . واذا ما نظرنا الى تطور العمالة الصناعية في السنوات ٦٥ـ١٩٦٦ ـ٩٦٧ـ٩٦٨ لاتضح لنا ان قوة العمل الصناعية قد زادت خلال هذه الفترة كما يتضح من الجدول الآتي :

جدول رقم (٤)

يبين مجموع العمال في المنشئات الصناعية المؤممة

السنة	مجموع العمال
١٩٦٦ـ٩٦٥	١٤٩٥٢
١٩٦٧ـ٩٦٦	١٥١٢٧
١٩٦٨ـ٩٦٧	١٦٧٠٢

المصدر ـ التقرير السنوي الثالث والرابع للمؤسسة العامة للصناعة

ومن هذا الجدول يتضح ان نسبة الزيادة في عدد العمال خلال ١٩٦٧ـ١٩٦٨ قد بلغت نسبة ٤ر١٠ بالمائة عما كان عليه خلال السنة التي قبلها .

وبصفة عامة نجد عدم توافق بين معدلات زيادة الانتاج واستغلال الطاقة الانتاجية المتاحة من ناحية . وبين معدلات الزيادة في العمالة الصناعية . ولاشك ان جانباً من مشكلة العمالة الصناعية الزائدة يعود لاسباب خارجة عن ارادة الادارة الا ان جانباً أساسياً من المشكلة يعود

الى فشل الاداره العراقية في اتباع الأسـاليب العلمية السلمية في تخطيط القوى العاملة وانشاء ميزانيات توظيف بحيث حاجة العمل الحقيقية .

وقد تتمثل مشكلة العمالة الزائدة في سوء توزيع الطاقات والخبرات بين الوحدات الانتاجية المختلفة وهذا يرجع في جزء منه الى اتجاه بعض الادارات العراقية الى المغالاة في تحديد احتياجاتها من تلك الخبرات والكفايات دونما ارتباط باحتياجات العمل ، كما تتمثل مشكلات العمالة في الطاقات الضائعة نتيجة للغياب ونقص الكفاءة والتدريب التي تسبب في انتاج صنائع كبير .

سادسا ـ اساليب العمل واجراءاته :

يمثل تطور أساليب العمل واجراءاته مظهراً من مظاهر كفاءة الادارة ، كما ان درجة رضاء الجماهير المتعاملة مع المشروع عن نوع الخدمة المقدمة وسهولة وسرعه الاجراءات يعد مقياساً لمدى نجاح الادارة في تخطيط وتنظيم عملياتها بطرق متطورة ومتقدمة وباتخاذ هذا المقياس أساساً للبحث نجد ان الادارة العراقية لأغلب وحدات القطاع العام تعتبر متخلفة الى حد بعيد في هذا المجال وليس هنا مجال لذكر امثلة محددة على تدهور الخدمة والتنظيم بشركات القطاع العام إلا اننا نستطيع ان نلمس تعقد الاجراءات وتداخلهـا وسيطرة العقلية البيروقراطية على الأجهزة الادارية بوحدات القطاع العام ليس فقط في معاملاتها الخـارجية بل في اجراءاتها الداخلية التى تتمثل في المركزية المطلقة وطول الاجراءات اللازمة لاتخاذ القرارات وعدم تحديد الاختصاصات بطريقة حاسمة بحيث يتمتع المسؤولية ويسهل على المخالف التهرب من نتائج خطئه .

ومن هذا العرض السابق نستطيع ان نخرج بعدة نتائج اساسية :

١ـ ان عدداً ليس بالقليل من وحدات القطاع العام يعاني من مشكلات انتاجية وتسويقية وعمالية تقلل من قدرتها على تحقيق الاهداف الموضوعة لها .

٢ـ ان تلك المشكلات التي تواجه وحدات القطاع العام إنما تؤثر على ثورة المجتمع بصفة عامة في خوض المعركة المصيرية التي لابديل لنا على الانتصار لها .

٣ ـ ان المستوى الانتاجي والاداري لغالبية وحدات القطاع العام انما يعكس مستوى منخفضاً من الكفاءة الادارية .

ان الادارة العراقية لازالت تعتبر الانتاج وظيفتها الاساسية ولازال التدريب الهندسي هو المعيار الاساسي في اختيار رجال الادارة في العراق . ان الادارة العراقية لم تبلغ بعد المرحلة التي تعطي للسوق الاهميـة الاولى باعتباره الاساس في تخطيط وتوجيه موارد الانتاج . ولازالت وظيفة التسويق منحصرة في عملية التوزيع او بمعنى آخر التخلص من الانتاج . ان دراسات السوق وابحاثه المختلفة وعمليات تطوير وتجديد المنتجات ودراسات المستهلك والسلوك الاستهلاكي والتنبؤ بالطلب المحتمل لاتجـد لها مكاناً حقيقياً في الادارة العراقية . ولعل من مظاهر اهمال الناحية التسويقية قيام عدد من الصناعات الجديدة بطاقة انتاجية تزيد كثيراً على احتياجات السوق كما هي الحال في مصلحة تعليب كربلاء وشركة صناعة النسيج القطني في الكوت

ومن ناحية اخرى نجد تخلفاً شديداً في نشاط البحث والدراسة في المجالات الصناعية المختلفة . ان مفهوم البحث العلمي لم يستقر بعد في اذهان افراد الادارة العراقية ولازالت قرارات الانتاج والتسويق والتوظيف تتخذ على اساس الخبرة السابقة او التجربة والخطأ .

ان اسلوب البحث العلمي في مجالات الافراد والعلاقات الانسانية

والتخطيط والمتابعة وتقييم الاداء وغيرها من مجالات النشاط الاداري لايجد له مكاناً واضحاً في كثير من شركاتنا .

وبصفة عامة فان الادارة العراقية لاتعتمد دائماً او بطريقة اساسيه على البحث العلمي في وضع سياسات وبرامج الانتاج والتسويق والافراد والتمويل الامر الذي يعرض اجهزة الانتاج لهزات شديدة وخسائر جسيمة نتيجة التخبط في السياسات وعدم استقرارها .

سابعا ـ الكفاءة الادارية ـ مفهومها واهميتها :

ذلك العرض الذي قدمناه لمظاهر مشكلة القطاع العام يدعونا الى مناقشة محددات الكفاءة الادارية حتى نستطيع ان نحدد بدقة اسباب قصورها وانخفاضها . وكفاءة الادارة هي احد العوامل الاساسية التي تؤثر في قدرة المشروع على تحقيق الأهداف المحددة له ، اي انها تعتبر عاملا محدداً لانتاجية المشروع وكفاءته بصفة عامة ، ولاشك ان هناك امثلة كثيرة من واقعنا الاقتصادي ، اذ يستطيع الفرد ان يلمس اختلافاً أساسياً بين كفاءة العمل وانتاجيته باحد المشروعات ، وبين مستوى الاداء والانجاز في مشروع آخر مماثل يعمل في الظروف نفسها وتتوافر لديه الامكانيات نفسها الا ان نوعية الادارة تختلف في المشروعين .

وما نقصده بكفاءة الادارة هنا هو القدرة على تحقيق الأهداف المحددة للمشروع باستخدام الموارد المتاحة احسن استغلال وبتطبيق المبادىء والاساليب العلمية بالادارة .

وعلى هذا فان مفهوم الكفاءة الادارية ينطوي على مايأتي :

١ ـ القدرة على تحديد اهداف واضحة للعمل الانتاجي .

٢ ـ القدرة على اختيار انسب الوسائل لتحقيق تلك الاهداف .

٣ ـ القدرة على استخدام وتوجيه عناصر الانتاج المتاحة باقصى كفاءة ممكنة .

اذن نستطيع الاستدلال على مستوى كفاءة الادارة في احـد المشروعات بقياس درجة النجاح في اداء الاعمال الادارية الاساسية الآتية:

١ ـ تحديد الاهداف ووضوحها .

٢ ـ رسم السياسات .

٣ ـ وضع خطط وبرامج العمل على اسس علمية سليمة .

٤ ـ اعداد وتنفيذ ومتابعة الهيكل التنظيمي للمشروع .

٥ ـ رسم سياسات وبرامج الحوافز .

٦ ـ متابعة ورقابة الاداء بالمشروع

٧ ـ التجديد والابتكار في اساليب العمل .

ان قيام الادارة باداء تلك الوظائف الاساسية على الوجه الاكمل (وبافتراض توافر الظروف المساعدة للعمل) ينعكس على النتائج العامة التي يحققها المشروع والتي تتمثل في :

١ ـ زيادة الانتاج .

٢ ـ خفض النفقات .

٣ ـ رفع مستوى جودة الانتاج وتطوير المنتجات .

٤ ـ خفض الاسعار .

٥ ـ الاسهام في رفع الاجور وزيادة العمالة .

٦ ـ تحقيق فائض لاعادة الاستثمار .

٧ ـ زيادة الصادرات ورفع كفاءة التسويق .

٨ ـ زيادة امكانيات الاستهلاك للمواطنين .

ولاشك ان عدداً من تلك النتائج السابقة قد يتعارض تحقيقه مع بعضها الآخر فقد تتعارض زيادة كمية الانتاج مع رفع مستوى الجودة او

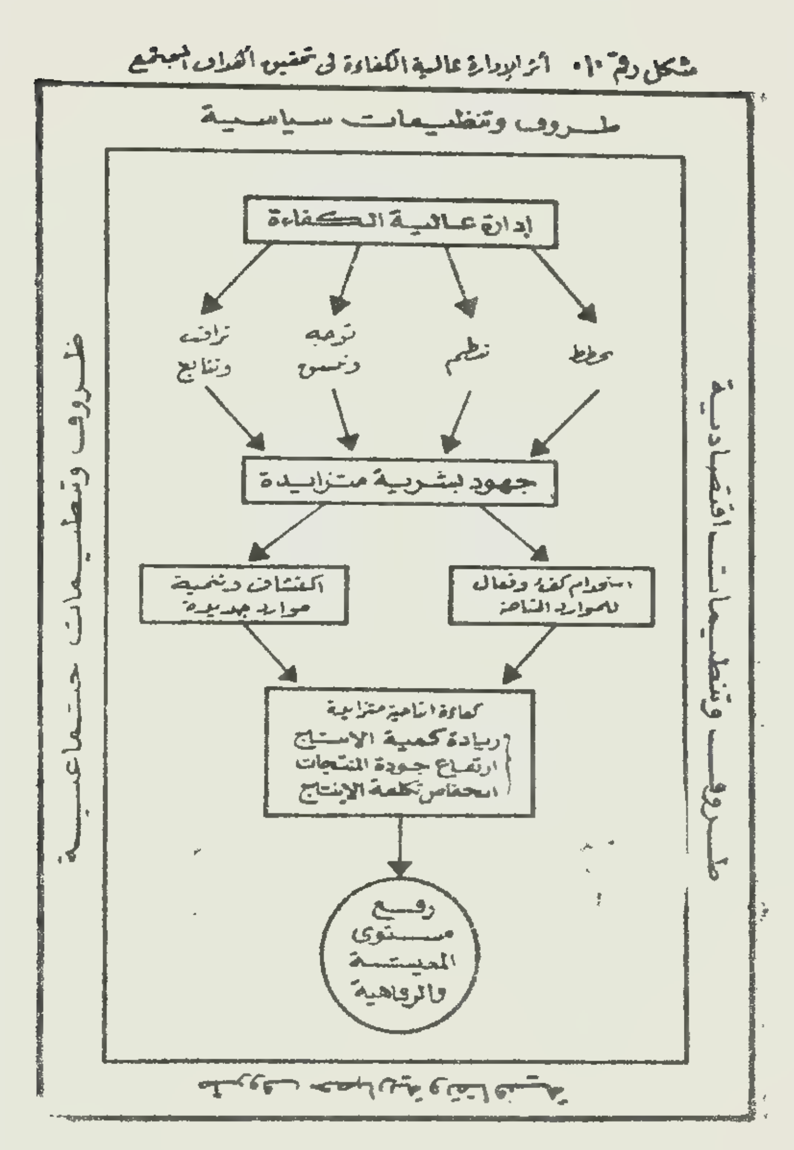
قد تؤدي زيادة الاجور وارتفاع معدلات الاستهلاك الى امتصاص الهامش المخصص للادخار واعادة الاستثمار كما قد يصعب تحقيق زيادة الصادرات في الوقت نفسه الذي تطلب الاسواق المحلية مزيداً من المنتجات الوطنية الا ان هذا التناقض الظاهري بين تلك النتائج يميل الى التلاشي والاختفاء اذا نحن رجعنا الى مفهوم الكفاءة الادارية ، اذ ان طبيعة العمل الاداري تحفل بالمتناقضات . لذلك فان كفاءة الادارة وتميزها انما تتضحان من قدرتها على التوثيق بينها . ان كفاءة الادارة انما تنعكس في القدرة على اختيار الاهـداف وتخطيط وتوجيه العمل واختيار انسب الاساليب لتحقيق تلك الاهداف بطريقة تزيل من ذلك التناقض وترفع من انتاجية العمل .

وسر الاهتمام بالادارة وكفاءتها في المشروعات الحديثة يرجع الى انها العنصر الحركي في المشروع الذي تتجمع لديه خيوط العمل كلها اذ تتوقف على مهارته في التوجيه نتائج العمليات كلها .

والشكل رقم (١) يوضح ان الادارة ذات الكفاءة العالية هي التي تستطيع أداء الوظائف الادارية الأساسية بطريقة علميـة سليمة متمكنة بذلك من توجيه الجهود والطاقة البشرية الى استخدام الموارد الانتاجية المتاحة استخداماً فعالا والعمل على تنمية موارد انتـاجية جديدة وبالتالي يتحقق رفع مستوى المعيشة بصفة عامة وتزداد الرفاهيـة الاقتصادية العامة .

ويلاحظ ان الادارة تمارس أعمالها في اطار من الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والحضارية العامة التي تؤثر في قدرتهـا في اداء وظائفها ، ومن ثم تعتبر عاملا محدداً لكفاءتها ومن هنا نرى لزاماً ان نبحث في المحددات المختلفة للكفاءة الادارية ـ اي ما هي العوامل التي تتحكم في تحديد مستوى كفاءة الادارة وقدرتها على أداء عمـل اداري

شكل رقم ١٠ أثر الإدارة عالية الكفاءة في تحقيق أهداف المجتمع



المصدر : الدكتور علي السلمي ـ الكفاءة الادارية في القطاع العام

متميز يتمثل في تحقيق الاهداف المحددة بالمستوى المطلوب .

ثامنا ـ محددات الكفاءة الادارية :

ان المفهوم الذي نقدمه في هذا البحث عن الكفاءة الادارية يخالف الى حد كبير ما يذهب اليه الكثيرون من انها تتحدد أساساً بمجموعة الصفات والمهارات التى يتصف بها المدير الفرد والتى يمكن تنميتها بالمزيد من التعليم والتدريب ولعل الاهتمام الزائد الذي نلاحظه الآن في العراق بالتدريب الاداري والذي يتبلور في الدورات العديدة التى ينظمها المركز القومى للادارة في بغداد انما يصدر عن هذا المفهوم للكفاءة الادارية .

وعلى العكس من ذلك المفهوم الضيق فان مهارات المدير وصفاته الشخصية انما تمكس في تفكيرنا أحد عناصر ثلاث تتفاعل معاً لتحديد مستوى كفاءة المدير والعنصران الآخران اللذان يسهمان في تحديد الكفاءة الادارية هما التنظيم الذي يعمل به المدير اي ذلك الهيكل المتشابك من العلاقات والصلات مع الافراد المختلفين العاملين في المشروع حيث يتصف كل منهم بصفات مهارات مختلفة ويسعى الى تحقيق رغبات وأهداف متباينة . ومن ناحية اخرى هنالك المناخ العام او البيئة المحيطة التى يعمل في ظلها المشروع وتتمثل في الظروف والتنظيمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية التى تحدد للمشروع مجالات العمل وتمده بالموارد اللازمة وتوفر له الاسواق التى تستوعب انتاجه في الوقت ذاته الذي تفرض فيه قيود واجراءات على طرق العمل وأساليبه وحرية الادارة في اتخاذ القرارات .

ان الكفاءة الادارية في تفكيرنا هي محصلة التفاعل بين تلك العناصر

الثلاثة (المدير ، والتنظيم ، والمناخ) وبالتالي فان اي محاولة لتحليل اسباب انخفاض الكفاءة الادارية من ناحية ومحاولة تحديد اساليب العمل لرفع تلك الكفاءة من ناحية اخرى لابد وان تأخذ في الاعتبار كل مـن تلك العناصر الثلاث . اذن لايمكن تصور رفع مستوى الكفاءة الاداريـة في وحدة انتاجية بمجرد توفير مديرين على مستوى عال من الكفاءة ، اذا لم يصحب ذلك توفير تنظيم داخلي فعال ومتطور بالاضافة الى تهيئة المناخ المناسب للعمل والانطلاق الانتاجي .

تلك هى الفكرة الاساسية التي يرتكز عليها هذا البحث . وسوف نستعرض فـيما يلي بعض الافكار العامـــة المتعلقة بكل عنصر من تلك العناصر :

اولا ـ المدير :

ان العنصر الاول في تحديد الكفاءة الادارية هـو المدير ذاتـه والعوامل الشخصية المحددة لكفاءة المدير هى :

١ ـ القـدرات ، او المهارات ، او الصفات التي يتمتع بها المدير وتؤهله للقيام بعمل اداري متميز .

٢ ـ الدوافع والرغبات الذاتية التى يسعى المدير الى تحقيقها مـن خلال عمله الاداري والتي يتوقف مستوى ادائه وكفاءته على مدى توافر فرص اشباع تلك الرغبات في جو العمل

قدرات ومهارات المدير الكفء :

لقد تعددت وجهات النظر واختلفت الاراء حول ماهية القدرات والمهارات التي يجب توافرها في المدير الكفء ورغم الاختلاف في وجهات النظر ، الا اننا نستطيع ان نحدد بعض المهارات والقدرات الاساسية التي

ينبغي توافرها في المدير (١) .

١ ـ القدرة على العمل بكفاءة في ظروف صعبة وغير مستقرة .

٢ ـ القدرة على الحصول على مشاركة الآخرين في حل المشاركين والرغبة في الحصول عليها .

٣ـ القدرة على النقد الذاتي ومسألة النفس .

٤ـ القدرة على رد الهجوم باستراتيجية وتكتيك محكم .

٥ـ القدرة على تحديد الاهداف ورسم السياسات .

٦ـ القدرة على التعبير والاتصال والاقناع .

وبصفة عامة يمكن تركيز تلك القدرات في ثلاث :

١ـ قدرات انسانية ـ تفهم الناس والتعامل معهم .

٢ـ قدرات فنية ـ تعرف طبيعة العمل وتفهم ظروفه ومشاكله.

٣ـ قدرات فكرية ـ القدرة على تصور المواقف وحل المشكلات .

وبالاضافة الى تلك المهارات تحددت من بعض لمعارف والمعلومات الأساسية التي ينبغي للمدير الكفء ان يلم ويحيط بها .

١ـ الدراسات الاساسية فى الادارة .

٢ـ البيئة المحيطة بالمشروع .

٣ـ العمليات الداخلية للمشروع .

٤ـ وسائل التحليل الكمي والكيفى .

٥ ـ محددات السلوك التنظيمي .

ان مفهوم القدرات والمهارات الادارية ينصرف الى طريقة أداء المدير للعمل . وعلى هذا فان ما نقصده بالمهارة او القدرة الادارية انما

---

(١) الدكتور علي السلمي ـ الكفاءة الادارية في القطاع العام (ص٣٦ـ٣٧) .

يتعلق بتلك التي تقبل التنمية والتطوير وليس بالضرورة والقـــدرات الموروثة وتلك المهارات او القدرات القابلة للتنمية والتطوير تعتمد في نشأتها وتطويرها على انواع المعلومات والمعارف التي يـلم بها المدير لذلك حددنا ان من شروط المدير الكفء الالمام بانواع المعارف السابقة .

ان تلك المهارات والقدرات الادارية المبنية على جوانب متعددة من المعارف والمعلومات تتمثل في كيفية أداء المدير لعمله ويمكن تحديدها في الآتي(١)

١ ـ المدير . . متخذ قرارات :

ان المظهر الأساسي لكفاءة المدير هو نوع القرارات التي يتخذها ان المدير الكفء يتخذ قراراته بناء على عملية تفكير منطقية ومرتبـة تتابع مراحلها وخطواتها في تسلسل محدد .

٢ ـ المدير . . قائد :

القيادة هي عملية التأثير في نشاط الافراد والجماعات وتوجيه ذلك النشاط نحو تحقيق هدف محدد . وبذلك فان المدير انما يمارس وظيفة قيادية اساسية ، وتنعكس كفاءته فى مدى قدرته على توجيه نشاط العاملين والتنسيق بـــين جهودهم بما يكفل تحقيق غايات محـدودة وفقاً لخطط عمل مرسومة .

٣ ـ المدير . . حلقة اتصال :

ان نجاح المدير في اداء عمله وكفاءته في تحقيق اهداف المشروع

---

(١) المصدر السابق (ص ٣٧ـ٣٨)

الذي يتولى ادارته يتوقفان الى مدى بعيد على قدرتـه على القيام بدور حلقة الاتصال بين مختلف اجزاء المشروع بما يحقق توفير الجـو الملائم لتدفق المعلومات التي تمكن من ارساء الاساس لاداء عمل واضح محـدد بحيث يتضح مجال الرؤية بالنسبة الى كل فرد في التنظيم وبحيث يرى ارتباط عمله ودرجة اسهامه في تحقيق الاهداف للمشروع .

٤ ـ المدير .. والعمل الجماعي:

ان طبيعة العمل الاداري في المشروع الحديث يتمثل في العلاقات العديدة التي تربط المدير باناس مختلفين سواء في داخل التنظيم ام في خارجه الامر الذي يجعل المدير في مركز يحتم عليه التعامل مع مجموعات من الافراد وبالتالي فان مهارته وقدرته على العمل كعضو في جماعة ، وبناء فريق عمل فعال ومتعاون ، انما تعكس كفاءته الادارية بصفة عامـــة ، اي الطريق الـتي يدرك بهـا المدير رؤساءه وزملاءه ومرؤسيه الكيفية الـــتي يتصرف بها حيالهم .

الدوافع الادارية :

ذلك هو العامل الثاني الذي يتفاعل مـع القدرة والمهارة ليحدد مستوى كفاءة المدير الفرد . . ويقصد بالدوافع الاداريـة الرغبات او الاسباب التي تدفع المدير الى اداء العمل الاداري بمستوى معين من الكفاءة اي ما هي العوامل التي تؤثر في المدير فتجعله يميل الى زيادة الجهد في عمله وتحسين مستوى ادائه في بعض الاحيان وتقييد جهوده والانصرف عن العمل في بعض المواقف الاخرى .

لقد تعددت الدراسات عن الدوافع الادارية في المجتمعات المتقدمة

اداريا ايمانا باهمية تلك لدوافع في تحديد مستوى اداء المديرين وبالتالي في تحديد مستوى الاداء بالنسبة الى اجهزة لانتاج كلها بصفة عامة .وقد اوضحت تلك الدراسات ان المديرين يعملون اساسا بدوافع الرغبة في تحقيق الاهداف الآتية .

١ ـ النمو والتقدم في العمل .

٢ ـ استغلال مواهبه وقدراته استقلالا سليما .

٣ ـ الحصول على معلومات كافية عن عمله

٤ ـ الحصول على عائد مادي دخل ـ مجز ومستقر .

٥ ـ سلطة اتخاذ القرارات في العمل .

٦ ـ حرية العمل المستقل والتفكير الحر .

٧ ـ الاشتراك في تحديد اهداف ووسائل واساليب العمل .

٨ ـ العمل المستقر والشعور بالامن والنظام

٩ ـ تكوين صداقات والعيش في جـــو اجتماعي مناسب في العمل واكتساب حب واحترام الناس داخل وخارج المشروع .

ولكي نعمل على رفع الكفاءة من خلال تهيئة ادارية على مستوى عال من الكفاءة يجب العمل بما يأتي :

١ ـ رسم سياسة ايجابية وفعالة لاختيار المديرين .

٢ ـ رسم سياسة ايجابية وفعالة لتدريب المديرين .

٣ ـ رسم سياسة ايجابية وفعالة للحوافز الادارية .

فمن خلال سياستي الاختبار والتدريب يمكن العمل على توفير مديرين تتوافر لديهم القدرات والمهارات الادارية الاساسية وتنميــــة وتطوير تلك المهارات لتتناسب مع احتياجات العمل وظروفه ومن خلال سياسة الحوافز يمكن توفير الظروف المناسبة لاشباع حاجات ورغبات المديرين ، اي يتم استثارة دوافع العمل لديهم وكفالة الاشباع المناسب

للرغبات والحاجات التي تنطلق منها تلك الدوافع . . . . . .

ثانيا ـ المناخ :

ان العنصر الثالث المحدد للكفاءة الادارية هو المناخ العام الذي يحيط بالادارة في ادائها لوظائفها ويتركب ذلك المناخ اساساً من :

١ ـ المؤسسات والنظم والظروف الاقتصادية .

٢ ـ المؤسسات والنظم والظروف الاجتماعية .

٣ ـ المؤسسات والنظم والظروف الحضاريه والثقافية .

٤ ـ المؤسسات والنظم والظروف السياسية .

ذلك المناخ يؤثر في الادارة وكفاءتها تأثيراً مزدوجاً اذ يوفر للادارة الموارد الاساسية اللازمة للعمل والانتاج من ناحية كما يمثل المجال الاساسي لتصريف منتجات المشروع وبالتالي تتوقف كفاءة العمل الاداري على مدى توافر القوى العاملة ونوعيتها مثلا او مدى انتظام ورود المواد الخام ومواد الانتاج اللازمة ، كذلك تتأثر كفاءة الادارة بمدى قدرة الاسواق على استيعاب منتجاتها من سلع وخدمات .

من ناحية اخرى فان المناخ العام يمثل مصدراً للقيم والمثل التي تعمل الادارة في ظلها وبذلك تستلهم اهدافها من تلك القيم والفلسفات ، فلا شك ان الادارة تعمل في مجتمع اشتراكي وتحيد عن الخط الأساسي لعقيدة وتفكير المجتمع لا يتوقع لها نجاح او كفاءة .

والمصدر الاخير لتأثير المناخ في كفاءة الادارة ، ان طبيعة المؤسسات والنظم المكونة واتجاهات اهدافها وقيمها قد تتبلور في شكل قيود واجراءات تلتزم بها الادارة قد تصل الى حد قدرة الادارة على التفكير واتخاذ القرارات الذي يحد من كفاءتها الى حد بعيد .

ذلك هو مفهومنا عن الكفاءة الادارية انها محصلة للتفاعل بين قوى ثلاث أساسية هى فئة المديرين ، وطبيعة وظروف التنظيم وطبيعة وأهداف المناخ العام

وعلى ضوء هذا المفهوم سنحاول فى هذا البحث ان نحدد اسباب انخفاض الكفاءة الادارية فى القطاع العام ورسم اتجاه التغير لرفع تلك الكفاءة .

معوقات الكفاءة الادارية في القطاع العام

على ضوء تحديدنا للعناصر المؤثرة في كفاءة الادارة سنحاول في هذا القسم من الفصل تبيان الاسباب التي اسهمت في الوصول بالكفاءة الادارية في وحدات القطاع العام الى ذلك المستوى المنخفض

اولا ـ المديرون :

لقد اوضحنا ان كفاءة المدير الفرد تتوقف على مهارته وخبراته من ناحية وعلى دوافعه ورغباته في العمل من ناحية اخرى ، وان هذا يقتضي وضع اسس علمية سليمة لاختيار وتدريب المديرين وتوفير الحوافز المناسبة التي تلاقي قبولا لديهم .

ولكن ماذا تم فعلا في تجربة القطاع العام في السنوات الماضية بالنظر الى تلك الانشطة الرئيسية الثلاثة :

- الاختيار
- التدريب
- الحوافز

صفات المدير العراقي :

تدل الملاحظات ان حوالي نسبة كبيرة من رؤوساء ومديري الشركات والمؤسسات العامة من خريجي الكليات العراقية والاجنبية وهذا مما يؤكد ان تجربة القطاع العام في العراق حتى الآن تضم تركيزاً اساسياً على عنصر القدرة والمهارة كاساس في الاختيار لشغل الوظائف الادارية ، ولقد تعثرت عمليات الاختيار لفترة طويلة ، اذ لم تكن معايير الاختيار والمفاضلة بين الافراد المختلفين واضحة او محدودة ففي بداية نشأة القطاع العام دار نقاش طويل حول المفاضلة بين فريقين من الافراد لتولي مناصب الادارة وهي :

أ - اهل الثقة وهم الذين اتضح اخلاصهم وولاؤهم للثورة ولكن ينقصهم التأهيل الفنى اللازم للعمل الاداري .

ب - اهل الخبرة وهم الذين يتمتعون بالقدرة والمهارات الادارية ولكن قد ينقصهم الارتباط التام بخط التفكير الثوري .

وقد رجحت كفة اهل الثقة لفترة من الوقت اظهر بعضهم خلالها نجاحاً في ادارتهم للوحدات التي عهد اليهم الا ان التجربة اظهرت بصفة عامة ان هذا المعيار لم يكن هو اسلم المعايير في اختيار افراد الادارة للوحدات الانتاجية وكانت الظاهرة الاساسية في تلك الفترة التسرع الشديد في اقامة المشروعات الجديدة دون دراسة او بحث ودون حساب لاحتمالات النجاح ، بالاضافة الى خبرة القائمين على ادارتها ، الامر الذي نتج عنه فشل كثير من تلك الوحدات ، ولازال بعض تلك المشروعات قائماً حتى الان يعاني من نتائج التسرع في الانشاء .

لقد اتضح اذن ان الاخلاص والنوايا الطيبة ليست هي كل الصفات

اللازمة للمدير الكفء ، وبالتالي اتجه الرأي الى اتخاذ الخبرة اساساً للاختيار في مناصب الادارة ، وقد تمثرت تلك التجربة ايضاً لسببين رئيسيين :

أ ـ السبب الاول انه شاع تصور ان المدير الناجح هو من تتوافر له مهارة فنية خاصة ، وارتبط هذا الفهم بالناحية الهندسيه فقد تغلبت على القائمين بمهمة اختيار المديرين الفكرة القائلة بان الصناعة والانتاج بصفة عامة ، ان هي الا مسألة هندسية بحتة وبالتالي فان المهندس هو اقدر من يتولى العمل الاداري .

ب ـ والسبب الثاني هو الاتجاه الى الاستعانة بافراد القوات المسلحة من ذوي الرتب العالية .

ولقد امتد هذا التفكير وتطور في السنوات الأخيرة حيث اتخذت صفة المهارة الفنية للمدير طابع التخصص الحرفي او المهنى وبذلك رأينا الاتجاه الى تعيين المهندسين في مناصب الادارة في الشركات الصناعية يمتد ليشمل تعيين اطباء وصيادلة في مناصب الادارة العليا في شركات الادوية والمستحضرات الطبية واختيار صحفيين وكتاب لادارة المؤسسات الصحفية والثقافية ودور النشر والتوزيع كذلك اصبح الكاتب المسرحي طبقاً لهذا المعيار هو خير من يدير المسرح والسينما .

ان ذلك الاتجاه الى قصر المهارة الفنية للمدير على التخصص الحرفي يعتبر الى حد كبير مصدراً أساسياً من مصادر الفشل وانخفاض الكفاءة الادارية في كثير من وحدات القطاع العام انه وان توافرت للطبيب او الصيدلي او المهندس معرفة علمية ضرورية وهامة بفرع من فروع الخبرة الانسانيه الا انها ليست كافية لتجعل منه مديراً ناجحاً على مستوى عال من الكفاءة الادارية .

لقد وضح لنا ان مايحتاج اليه المدير بالاضافة الى التخصص العلمي والمعرفة الفنيـة (او بغض النظر عنها) هو القدرة على تفهم واستخدام

الاساليب العلمية في الادارة من تخطيط ورقابة .

ان الادارة هي عملية قيادة بالدرجة الاولى ولابد للمدير الكفء من ان يمارس مهمة قيادية في المقـام الاول حتى يتمكن من توجيه جهود العاملين الى تحقيق هدف محدد . ان المشـكلات الادارية في المشروعات الحديثة تتنوع وتتشابك بحيث يصعب على المدير الذي تنحصر خـبرته ومعلوماته في ناحية معينة كالهندسة او الاقتصاد مثلا من ان يتمكن من الاحاطـة بكافة جوانب العمل الاداري من انتـاج تسويق وتمويل وشؤون افراد .

ان كثيراً من مشاكل التسويق التي تعاني منها الصنـاعة العراقية التي تتمثل في تراكم المخزون السلعي من أصنـاف راكدة مثل صنـاعة التعليب في كربلاء والاحذية الشعبية في الكوفة ومنتجات معمل النسيج القطني في الكوت وعدم القدرة على اكتساب وغزو اسواق جديدة باتباع اساليب البحث والدراسة العلمية لطبائع وعادات المستهلـكين ، ترجع في جانب كبير منها الى سيطرة العقلية الفنية على الادارة العراقية والى تركيز اهتمامها على الناحية الانتاجية دون اعطاء القدر الكافي من الاهتمام والدراسة لمشاكل السوق .

ان الصفة الاساسية والمهارة الاولى التي ينبغي توافرها في المدير الكفء هي القدرة على اتخاذ القرارات الادارية بفعالية وكفاءة آخذاً في الاعتبار العوامل الانتاجية والتسويقية والتمويلية والانسانية المتداخلة والمتشابكة في اي موقف اداري مع مراعاة الظروف المحيطة ومتابعة التطور والتقدم في فنون وعلوم الادارة .

اذن نخرج من هذا العرض الى ان الاساس الاول في توفير هيئة ادارية على مستوى عال من الكفاءة يتحقق برسم سياسة للاختيار السليم وتحديد المعايير العلمية للاختيار ، اي ان الاختيار السليم هو الخطوة

الاولى في سبيل توفير المدبر الكفء وقد فشلت تجربة القطاع العام حتى الان في الوصول الى مخطط علمي سليم لاختيار رجال الادارة . لذلك فاني ادعو المسؤولين في وزارة الصناعة الى الاهتمام بعنصر الادارة اهتماماً بالغاً في ادارة المؤسسات والشركات الصناعية بصورة خاصة .

التدريب الاداري :

ويرتبط بموضوع اختيار المديرين قصد الحصول على من يمتلكون صفاة ومؤهلات خاصة ، موضوع التدريب الذي يرمي الى تنمية تلك الصفات والمؤهلات وصقلها وزيادة قدرة المدير على القيام بعمل اداري.

ورغم الاهتمام الزائد الذي يلقاه نشاط التدريب الاداري في العراق نحذر من نقطة اساسية هي ان التدريب لن يخلق الاداري الناجح اذا لم تتوفر للشخص المقومات الاساسية اللازم توافرها في المدير . ان مهمة التدريب تقتصر على اتاحة الفرصة للفرد لتجديد وتنمية معلوماته وتوفير الجو المناسب لتنمية الخبرات والمهارات الادارية .

ولكن نتيجة للخطأ في اسلوب الاختيار السابق الاشارة اليه قام نشاط التدريب الاداري في العراق (خاصة بالنسبة لمعاهد الادارة) على اساس غير سليم في اغلب الاحيان اذ قصد منه اساساً ان يحول مجموعة من شاغلي المناصب الادارية الذين لايتمتعون بالمهارات والمعلومات الاساسية الى مديرين اكفاء وهذا هدف صعب المنال .

والتدريب ينبغي له لكي يصبح فعالا ان تتوافر له مجموعة من الشروط :

أ ـ ان يصدر عن حاجة فعليه للتدريب .

ب ـ ان يتوافر للشخص موضع التدريب الدافـــع الشخصي للتعلم والنمو .

جـ ـ ان تهيأ ظروف العمـل بطريقة تسمح للفرد بتطبيق الافكار والاساليب الحديثة التي درب عليها وبدراسة نشاط التدريب السائـد في العراق حالياً نجد ان الشروط الثلاث السابقة غير متوافرة في اغلب الاحيان فكثير من شركات القطاع العام لاتقوم برسم خطة تدريبية على اساس علمي سليم بحيث تعكس الاحتياجات الفعلية للمشروع وانما يكون الهـدف اساساً هو استكمال شكلي لمطالب التدريب الذي نصت لائحـة العاملين بالقطاع العام الذي يعتبر النشاط التدريبي للشركة من معايير تقييم الاداء، وعلى هذا نجد الاهتمام بالتدريب ينحصر في غالب الاحيان في الناحية الكمية (اي عدد الذين تم تدريبهم بغض النظر على نوعية وجودة التدريب ومدى صلاحيته لظروف الشركة .

ونظراً الى الاسلوب الذي يجري بـــه اختيار الافراد لحضور الدورات التدريبية وهو يأخذ شكلا روتينياً بحتاً لايشعر الفرد بحاجة اساسية الى التدريب ولايدفعه شعور بالرغبة في التعليم ، ولذلك تنحصر عملية التدريب في كونها فرصة للتغيب عـــن العمل دون اهتمام حقيقي باكتساب معلومات او خبرات جديدة .

ولاشك ان عدم توافر الشرط الثالث يعتبر عاملا مؤثراً في كفاية التدريب وفعاليته ، ان اكتساب الفرد لخبرات ومعلومات جديدة وتعرفه اساليب علمية وحديثة في اداء الاعمال يجعله متحفزاً الى تطبيقها في عمله ، ولكنة يفاجأ غالباً بان ظروف واجراءات العمل في شركته لاتزال كما هي وان طبيعة التنظيم لاتسمح له بتطبيق افكاره ومعلوماته والافادة منها ،اي ان امكانيات التغيير معدومة او تكاد وبالتالي تختزن المعلومات والخبرات في نفس الشخص ولايتاح لها فرصـة الانطلاق ، ومن هنا تنعدم فائدة

التدريب ، بل تتضح مأساة التدريب ، اذ انه يؤدي الى حالات الاحباط والقلق النفسي التي تصيب الفرد .

اذن الاعتماد على التدريب كوسيلة لاعداد المدير الكفء دون ان تتوافر لهذا المدير المقومات الاساسية اللازمة للعمل الاداري ، ان يؤتي اي نتيجة ايجابية . ومن ناحية اخرى فان عدم اتاحة فرص العمل وتهيئة الجو المناسب للافادة من المعلومات والخبرات المكتسبة اثناء التدريب ، تقلل من فعاليته الى حد بعيد وقد تؤدي الى آثار عكسية

ثانيا - التنظيم :

لاشك ان هناك تفاعلا بين نوعية المدير من حيث مهارته ورغبته في العمل من ناحية وطبيعة المناخ العام الذي يتم فيه العمل الاداري من حيث التأثير في كفاءة التنظيم الداخلي لوحدات القطاع العام من ناحية اخرى .

فنتيجة الفشل في اختيار وتدريب القيادات السليمة وتوفير الحوافز المناسبة لها ، تمكنت عناصر متباينة الكفاءة من شغل المناصب الادارية الهامة في وحدات القطاع العام الامر الذي ساعد على انتشار بعض المفاهيم الخاطئة عن التنظيم واسسه مما ادى الى تكوين تنظيمات ادارية غير فعالة في توجيه مجريات العمل في الشركة او المؤسسة .

فقد انتشر مفهوم التنظيم على انه عبارة عن هيكل الوظائف وترابطها بعضها مع بعض في تدرج هرمي يتخذ مظهره الأساسي في خريطة تنظيمية (او شجرة) توضح تسلسل الوظائف والمستويات الادارية وقد انصرف الكثير من القيادات الادارية الى بذل الجهد في اعداد الشكل دون محاولة لربط المضمون بواقع العمل ووضع تلك التنظيمات موضع

التطبيق الفعلي والافادة منها في توجيه مجريات العمل في الشركة او المؤسسة .

ولقد ساعد على شل فاعلية تلك الهياكل التنظيمية عدة عوامل أساسية منها :

(١) الاتجاه الى النمطية في اعدادها بحيث أصبح هناك عدد محدود من الانماط التنظيمية التي تنتقل من شركة الى اخرى او من قطاع الى آخر دون اي اعتبار للاختلافات الموضوعية بين بعضها والبعض.

(٢) تطبيق اجرءات توصف الوظائف وتقييمها واتخاذها أساساً لتحديد الاجور والرواتب وكان حافزاً للكثيرين على المبـــالغة في تحديد اختصاصات اداراتهم والعمل على توسيع نطاق مسؤولياته وبالتالي يرفع من قيمة وظيفته ويضمن الحصول على فئة ماليـة أعلى وقد أدى ذلك الى صراعات وخلافات أساسية كالخلاف على تبعية المخازن للادارة المالية والتجارية او ادارة الشؤون الادارية او الاختلاف على تبعية اقسام التخطيط والمتابعة .

(٣) كثرة عمليات التغيير في القيادات الادارية للقطاع العام أدى الى عرقلة كثير من تلك الجهود التنظيمية وكثرة عمليات اعادة التنظيم الامر الذي افقدها قيمتها ومعناها واصبحت تلك العمليات جزءاً من العمل الروتيني لـكثير من شركاتنـا دون ان يرتبط التنظيم او اعادته بهدف محدد او فـكرة معينة سوى خدمة الأهـداف الشخصيه للادارة العليا .

من ناحية اخرى فان ظروف عمل القطاع العام وطبيعة مرحلة النمو التي يجتازها ومايتبعها من كثرة اجهزة الاشراف والرقابة وتدخل الأجهزة الحكومية في تحديد العديد من مجالات العمل الاداري ، أدى الى اضعاف

قدرة ادارات المشروعات على تخطيط القوى العاملة على اسس سليمه ، الامر الذي أدى الى تضخم عدد الموظفين دون ارتباط حقيقي بحاجة العمل مما ساعد على ضعف الصلة بين قدرات ورغبات الافراد من ناحية وطبيعة الأعمال والوظائف التي يعهد بها اليهم من ناحية اخرى .

كل تلك العوامل مضاف اليها زحف الروتين الحكومي والاسلوب البيروقراطي على القطاع العام والتوسع في تطبيق التعليمات الحكومية أدى الى تكوين عقلية بيروقراطية تتميز بالاهمال والتهاون والتهرب من تحمل المسؤولية وعدم الرغبة في الاقدام والمبادرة .

ولاشك ان تلك الصورة لايجوز تعميمها على كل وحدات القطاع العام اذ لازالت هناك وحدات تتصف بديناميكية فعالية تنظيماتها وتجدد حيوية العاملين فيها وتخلصهم من العقلية البيروقراطية الا ان تلك الوحدات قليلة العدد الى حد بعيد .

من ذلك نرى ان نوعية وحركية التنظيم تؤدي الى التأثير في الكفاءة الادارية وفي حالة القطاع العام كان هذا التأثير في اتجاد مضاد للتقدم والتجويد ، ان التنظيم باعتباره العصب الحقيقي لفاعلية الادارة وكفاءتها يمثل عقبة أساسية في سبيل رفع كفاءة الادارة في القطاع العام .

ثالثا ـ المناخ :

تتميز البيئة المحيطة بوحدات القطاع العام بعدة خصائص اساسية

وكان لها مايزال تأثير سيء في كفاءة الادارة واهم تلك الخصائص :

١ ـ عـــدم الاستقرار على هيكل تنظيمي اساسي للقطاع العام تعاقب عمليات اعادة تنظيم القطاع العام فمنذ صدور قوانين التأميم في تموز ١٩٦٤ تغير الاطار التنظيمي للقطاع العام عدة مرات ، وقـد ترتب على تلك التغييرات اعادة تنظيم جذريـة في علاقات واساليب واهـــدافه العمل الانتاجي .

ومما يلاحظ في هذا الشأن ان تلك التغييرات في تحـديد الهيكل التنظيمي للقطاع العام قد ترتب عليها النتائج الاساسية التالية :

١ ـ التضارب او الازدواج في الاختصاصات بين الوزارة والمؤسسة العامة للصناعة .

٢ ـ عدم تحديد العلاقات بين الشركات والمؤسسات المشرفة عليها تحديداً واضحاً .

٣ ـ استمرار قيام عدد من الاجهزة السابقة على انشاء القطاع العام دون تحديد دقيق لاختصاصها او مسؤولياتها مثل مصلحة شهداء الجيش .

٢ ـ القدرة على التخطيط المالي الاستثماري محـدودة تبعاً لتوافر الامكانيات العامة وتخضـع تلك الخطط دائماً للتغيير والتبديل بواسطة المؤسسة

٣ ـ عدم الاستقرار والانتظام في استيراد المواد الاولية وغيرها من الادوات الاحتياطية والاجزاء اللازمة

الاساليب اللازمة لرفع الكفاءة الادارية

بالقطاع العام

ذالك العرض لمعوقات الكفاءة الادارية بوحدات القطاع العام يبرز

حقيقة اساسية هى ان عوامل مختلفة قـــد تشابكت وتفاعلت في خلق وتجسيم تلك المشكلة ومن هنا لايكون العمل على حلها تاماً وفعالا الا اذا تمت مواجهة تلك العوامل المختلفة في وقت واحد .

ان بداية الاصلاح لمشاكل القطاع العام وادارته تنبـــع من مبدأين أساسيين :

١ ـ ان الشركة وهى وحـدة الانتاج الاساسية في القطاع العام ينبغي ان يكون لها استقلال ذاتي يساعدها على اطلاق كل القوى المتاحة بدون اية عراقيل او عقبات .

٢ ـ ان الادارة العليا لكل وحدة من وحدات الانتاج هى المسؤول الاول عن قيادة العمل فيها وانها معرضـــة للحساب ايجابياً او سلبياً في حالتي النجاح والفشل .

ومن هذا المنطلق يمكن تصور اجراءات رفـــع كفاءة الادارة بالقطاع العام وهى تسير فى خطين متوازيين :

الاول ـ (أ) العمل على علاج القصور والنقص الذاتى في قـدرات ومهارات افراد الادارة بوحدات القطاع العام من خلال سياسات الاختيار والتدريب القائمـــة على اسس علمية سليمة تتحدد فيها معايير الاختيار واساليبه تحديداً دقيقاً وترسم فيها خطه التدريب بحيث تعكس الاحتياجات الفعلية للعمل .

ب ـ العمل على توفير الحوافز الضرورية التي تتفق ودوافع العمل لدى افراد الادارة بحيث يرتبط الحصول عليها (او الحرمان منها) بنتائج الاعمال والانجازات التى تتحقق ومدى اتفاقها مع الاهداف المحددة .

الثانى ـ تبسيط المناخ العام الذي يمارس فيه القطاع العام اعماله بما

يكفل ازالة التناقض والازدواج ويقلل من الجهود الموجهة الى اجابة طلبات اجهزة الاشراف والرقابة . وفي هذا السبيل نقترح :

١ — دراسة جادة لحقيقة دور المؤسسة العامة وطبيعة اسهامها في تسهيل مهمة وحدات الانتاج . ان المؤسسات العامة بكل اجهزتها الأدارية والفنية والموارد المخصصة لها انما تمثل طاقات بشرية ومادية هائلة قد يكون من الافضل توجهها الى ميدان الانتاج الفعلي بدلا من تبديد تلك الموارد في اعمال بيروقراطية ومكتبية صماء لا تسهم اسهاماً حقيقياً في الانتاج . وما يؤكد هذا الرأي الحقيقة المشاهدة من أن اجهزة المؤسسات واداراتها يوجدنظير لها في كل وزارة اي ان هناك ازدواجاً وتكراراً حقيقياً في الاعمال والاختصاصات .

٢ — دراسة جادة لحقيقة دور الاجهزة المركزية الرقابية تهدف الى تحديد وتوضيح اختصاصاتها وازالة مابينها من ازدواج وتكرار من ناحية كما تعمل من ناحية اخرى على تحديد معايير واضحة وعادلة للرقابة وتقييم الأداء .

٣ — اعادة النظر في القوانين واللوائح التي تحكم العمل في القطاع العام ـ القوانين المالية . لوائح العاملين وغيرها ـ بهدف تطويرها وتبسيطها وازالة مافيها من قيود على حرية الادارة في العمل .

ان رفع كفاءة الادارة في القطاع العام وتطوير العمل به وزيادة انتاجية وحداته ، انما يرتبط أساساً باعادة النظر في الهيكل التنظيمي وفلسفة القطاع العام واي أصلاح لايمس تلك النواحي لايمكن ان نتوقع له نجاحاً اي نجاح .

ان التطبيق الاشتراكي يرتكز كما أوضحنا على مبدأين أساسيين :

١- الملكية العامة لوسائل الانتاج .

٢- التخطيط القومى الشامل .

من هذا المنطلق يصير الفكر في انسب الاشكال التنظيمية التى توفر فرص العمل الحر المنطلق لادارة وحدات القطاع العام في الوقت ذاته الذي لايتخلى عن المبدأين السابقين .

وفي اعتقادنا انه يمكن الوصول الى هذا الهدف لو عدنا بالقطاع العام الى تنظيمه الاول البسيط الذي مارسناه في السنوات التى تلت انشاء المؤسسة الاقتصادية .



الفصل العاشر

وسائل زيادة الانتاج في القطاع العام

ان المهمة الاساسية التي تواجه مؤسسات القطاع العام هي زيادة الانتاج وهذه الاهمية التي بلغتها معركة الانتاج انما تتكافأ مع الآمال المصورة المعقودة عليها لأنها الطريق الوحيد الى زيادة الدخل. ولذا كان محتماً حفز كل الجهود المعززة بالعلم الحديث لوضع هذه الامال موضع التنفيذ.. ومن هذه الزاوية كان طبيعياً ان يكون لموضوع الحوافز في القطاع العام اهمية بالغة لاتصاله بالآفاق التي ينبغي ان تنطلق اليها معركة الانتاج وسنحاول في هذا الفصل القاء اضواء على بعض الحوافز الخاصة برجال الادارة العليا او بمديري المشروعات العامة.

تنقسم الحوافز الى قسمين:

اولا ـ الحوافز الايجابية وهي اما حوافز جماعية او فردية.

ثانياً ـ الحوافز السلبية الروادع.

اولا ـ الحوافز الايجابية:

ويراد بالحوافز الايجابية مايتاح من فرص انهاض العمل بالمشروع والثواب عنه لمن يؤديه من العاملين بجد واخلاص. والحوافز الايجابية اما ان تكون حوافز جماعية تتعلق بمجموع العاملين في الوحدة الانتاجية كالخدمات الاجتماعية للعاملين وكنظام توزيع الارباح، واما ان تكون حوافز فردية كمنح الاوسمة في حالات الكفاءة الممتازة وكالترقية بالاختيار وكالعلاوات الاستثنائية والمكافآت على الاقتراحات.

هذه الحوافز الفردية هى في حقيقتها نوع من التقدير لعمل محدد ومن ثم كان طبيعياً ان تتعلق بعامل او اكثر بالذات .

واذا كان العنصر البشري هو دعامة الانتاج فان مـن الطبيعي ان نعمل على اشعار العامل بدوره في مجال الانتاج ومسؤوليته المحـددة في الخطة الشاملة منظوراً اليها من خلال براجها التفصيلية .

ويمكن في هذه المرحـلة من مرحـلة تطورنا الاقتصـادي وبناء الاقتصاد القومى ان نستنهض همم العمال لزيادة الانتاج زيادة كبيرة ان لم يكن القفز به قفـزة كبرى وذلك لتحقيق معدل عال مـن التنمية الاقتصادية ونمنحهم مكافآت تتناسب مـع الزيادة في انتاجيتهم بحيث يحصلون على اجر يبلغ ضعف الاجر العادي مثلاعن الزيادةفي عددالوحدات الانتاجية التي ينتجونها وتنطبق هذه الفكرة على العمال فرادىاو مجموعات حسب نوع العمل الذى يقومون به .

ومن الممكن ان يثار في العمال كذلك روح المحافظـة على الآلة او المادة الاولية او رؤوس الاموال الثابتة او تحسين نوع الناتج ، ويمكن مكافأة القسم او المجموعة التي يمكن ان تسهم اسهاماً كبيراً في هذا المجال كما يمكن ان تشجع طرق ترشيد العمل الـتى تزيد الانتاجية وان يشجع الابتكار بين العمال الفنيين وغير الفنيين وان تنسب هذه الافكار المبتكرة لهم ، وان يمنحوا مكافأت مادية مجزية ومغرية لحث الآخرين على تقليدهم في الابتكار والتفوق . على انه يجب ان يكون منح هذهالمزايا المادية نتيجة لاعمال حققت فعلا ونتائج حدثت وقيست بمقياس دقيق ذلك انهمن اكبر المثبطات للهمم ان تعمم المكافأة فتشمل المجد والمهمل .

والعامل الذي لايحقق النتائج طبقاً للمعدلات المتوسطة التى يضعها الخبراء فانه يخصم من اجره نسبة مماثلة للنقص في انتاجيته على ان يرسم حد أدنى بطبيعة الحال وينظر فيه الى الاعباء الاجتماعية الى غـير ذلك .

والحوافز الايجابية الفردية نوعان :

النوع الاول : حوافز مادية فردية .

النوع الثاني : حوافز فردية معنويه .

اولا ـ الحوافز الفردية المادية

تتمثل الحوافز الفردية المادية فيما يلي :

١ـ الترقية بالاختيار .

٢ـ المكافآت التشجيعية

٣ـ العلاوات الاستثنائية .

٤ـ المكافآت على الاختراعات .

٥ـ المكافآت على الاقتراحات .

٦ـ المكافآت على التميز في الأداء .

١ ـ الترقية بالاختيار :

اذا كانت الترقية تمثل نوعاً من الاستقرار والاطمئنان لدى العامل بحكم ارتكازها على قاعدة منضبطة هى الأقدمية ـ إلا ان ابرز عيوبها انها لاتضع في اعتبارها الصفاة الذاتية التي يجب ان تتوافر في شاغل الوظيفة الأعلى ولا درجة الكفاءة التي أدار بها العمل الموكول اليه . فمادام العامل يتمتع بقدر من الكفاءة لاينزل به الى مادون أوساط الناس فهو صالح دائماً للترقيه بالأقدمية الى الوظيفة الأعلى متى كان هو الاقدم .

ولهذا فان قاعدة الترقية بالاقدمية لاتمثل حافزاً جدياً لاي عامل كفء وعلى نقيضها قاعدة الترقية بالاختيار التى تعد من أبرز الحوافز الفردية ، لانها تقوم على اختيار اصلح العاملين في الوظيفة الأعلى ، الاصلح

الذي يحفز كل عامل الى أداء العمل المطلوب منه بأعلى درجات الكفاءة حتى يتفوق على غيره من المتزاحمين معه فيها .

وبالرغم مما قيل من ان الترقية بالاختيار لا تضمن دائما المفاضلة بين المرشحين للوظيفة الاعلى إلا على أساس من الخبرة التامة - إلا ان هذا الاعتبار لا يصلح أساساً لرفض الترقية بالاختيار في الوحدات الانتاجية بالقطاع العام ، لأن خضوعها لاشراف الشعب وسيطرته ومراعاة لاختيار الدقيق للعناصر التى تحتل المراكز القيادية فيها ، من شأنه ان يضمن عدم الاعتراف بالترقية بالاختيار عن اغراضها وعلى الرؤساء الاداريين ان يطبقوا هذه الوسيلة على أساس واحد هو مراعاة صالح الانتاج ومكافأة المجد وهم مسؤولون عن حسن التطبيق كل المسؤولية .

٢ ـ المكافآت التشجيعية :

كما يدل اسمها نوع من التشجيع للعامل واثباته على مابذل من جهد سواء اتخذ هذا الجهد شكل خدمات ممتازة او أعمالا من شأنها زيادة الانتاج او خفض تكاليفه او تحسينه او ابتكار انواع جديدة منه .

٣ ـ العلاوات الاستثنائية :

لا ترتبط العلاوات الاستثنائية بالعلاوات الدورية سواء من حيث سبب استحقاقها او ميعاده وعلى هذا يمكن القول بان العلاوات العادية تختلف عن العلاوات الاستثنائية من الناحيتين الآتيتين :

اولا ـ انه لاينظر في منح العلاوات الدورية الى الجهد الخاص الذي يبذله عامل بذاته او اكثر من العاملين في الوحدة الانتاجية بل الى ما تحقق من الاهداف الانتاجية منظوراً اليها من خلال الجهد

الجماعي للعمال .

ثانياً ـ انه متى منح العلاوات الدورية فان اثرها يكون جماعياً لانها تصرف الى العاملين بالوحدة الانتاجية في مجموعهم وذلك خلافاً للعلاوات الاستثنائية التى لاتخص سوى صاحبها ولا تمنح الا بناء على جهده الخاص .

٤ـ المكافآت عن الاختراعات :

اذا كانت المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الكبرى الـتي نتصدى لمواجهتها تتطلب اولا وأخيراً حلولا علميه واذا كنا مطالبين وعصر الذرة يشرق فجره على الدنيا ان نبدأ الفجر مع الذين بدؤوه فان العمل العلمي هو وحده الذي سوف يجعل انطلاقنا الى التقدم مأمون العواقب وهو القادر على ان يغير الواقع الذي فرضته علينا ظروف الغدر الاستعماري الرجعي .

٥ـالمكافآت عن الاقتراحات :

تعتبر الاقتراحاتالتي يقدمها العاملون في المشروع لتحسين اسلوب العمل في الوحدة الانتاجية او تعديله بما يتلاءم مع الاوضاع المطلوبة في في الانتاج من أنجع الوسائل التى تساعد الوحدة الانتاجيـة على تحقيق أهدافها ، ولذا توليها الوحدات الانتاجية عادة عنايتها البالغة بتشكيل لجان لفحصها وتحديد الصائب منها وتقرير مكافأة لها مادية اومعنوية.

وحتى تؤدي المقترحات غايتها لابد ان يطمئن العاملون في المشروع إلى انها سوف تلقى العناية عند فحصها وانهم سوف يجزون عنهـا جزاءاً عادلا سواء بتقرير مكافآت عادلة لها او بوضعها موضع الاعتبار

عندالاعداد لتقارير الكفاية أو بأية مزايا معنوية كاعلان اسماء اصحابها في لوحات الشرف .

واذا نظرنا الى موقف أغلب الدول من الاقتراحات المتعلقة بالعمل لوجدنا انها تحض العاملين فيها على تقديمها سواء في مجالات الوحدات الانتاجية او في القطاع الاداري للدولة لأنها تتضمن من ناحية نوعاً من تعميق شعور العاملين في المشروع او القطاع الاداري بواجب المشاركة في ادارته والاسهام في حل ما يعترضه من صعوبات ولأنها من ناحية اخرى وسيلة بنائة للنهوض به اذا ماثبت من الفحص ان الاقتراح مفيد وفعال. ففي المانيا الديمقراطية تدعو الادارة موظفيها الى اقتراح مايرونه من اصلاحات في الاجراءات والوسائل الادارية كما انها تمنح الاقتراحات التي تقبل مكافآت مالية او ميزة خاصة .

وفي اسبانيا ووفق مرسوم صادر في عام ١٩٥٩ تمنح الاقتراحات المقدمة الى مكتب الاقتراحات والطلبات بوزارة الاشغال العامة والتي يقبلها المكتب جوائز تقدر بحسب اهمية المزايا والمنافع التي يمكن ان تترتب عليها .

٦ ـ المكافآت عن التميز او التفرد في الاداء:

التميز في الاداء هو موقف جاد يقف العامل من العمل المسند اليه وليس من الضروري ان يكون من شأن هذا الموقف تحسين اسلوب العمل في المشروع او تعديله بل يكفي ان يكون من شأنه غرس القدرة الطيبة في نفوس غيره من العاملين كان يتغلب العامل بيقظته وانتباهه على احد الاخطاء غير العاديه التي تعرضت لها الالة التي يعمل عليها .

ومن المناسب ان يحظى هذا الامتياز فى العمل بمكافأة او اية ميزة اخرى تتكافأ معه وتحض عليه تشجيعاً للعاملين على اليقظة والانتباه الى حماية وسائل الانتاج .

ثانياً ـ الحوافز الفردية المعنوية

اذا كان من المسلم في الحوافز الفردية المادية ان لها شأن بالغ في النهوض بالمشروع وتعزيز احتمالات نجاحه . فان الحوافز المعنوية لا ينبغي اسقاطها من الحساب . انها في عديد من حالاتها اكثر اغراء بالقدوة الطيبة وأدعى الى حمل المسيء على تلافي تقصيره وحفز المجد على المثابرة في العمل واتقانه .

وتتمثل الحوافز الفردية المعنوية فيما يلي :

١ـ الاعلان في لوحة الشرف بالوحدة .

٢ـ منح الأوسمة والنياشين .

٣ـ شهادات الامتياز .

٤ـ الاجازات الاستثنائية .

٥ـ المناقشات العلنية .

١ ـ الاعلان في لوحات الشرف

الاعلان في لوحات الشرف احدى الوسائل المثلى لحفز الهمة وحمل العاملين على الاخلاص والمثابرة ويمكن ان يعلن في هذه اللوحات عن الحاصلين على التقارير الممتازة ، كما يمكن ان يعلن فيها عمن قام من العاملين باعمال ممتازة او خدمات جليلة في الوحدة الانتاجية ، وحتى تحقق لوحات الشرف الغرض منها فانها يجب ان توضع في مكان بارز وفي أكثر من موقع من مواقع العمل وان يكون العمل المعلن عنه فيها ظاهرياً بصورة ملفتة وجذابة .

٢ ـ منح الاوسمة والنياشين :

منح الأوسمة والنياشين اجراء تتخذه كل الدول تقديراً منها للخدمات

البارزة التي تؤدي اليها . وقد دل العمل في مصر على اطراد منحها في كل المناسبات التي يبذل فيها العاملون جهداً خاصاً . فقد منحتها الدولة لبعض العاملين المدنيين في الدولة تقديراً لمـا بذلوه من جهد في اعـداد وتشغيل اكبر محطة للاذاعة .

٣ ـ الاجازات الاستثنائية :

يمكن كحافز معنوي ان يتقرر للعامل المخلص اجازة استثنائية تعتبر خير جزاء على تفانيه في العمل . وبشرط ان يكون الاستثناء من الاحكام المقررة للاجازات العادية في حدود ضيقة حرصاً على صالح المشروع وتمكيناً له من تحقيق أهدافه .

وهذا الحافز يمكن اعتباره كذلك من بين الحوافز المادية .

٤ ـ شهادات الامتياز :

تندرج شهادات الامتياز التي تعطيها الوحدة لمن بذل جهداً خاصاً في العمل تحت الحوافز الفردية المعنوية الا انها يمكن ان تكون ذا أثر مادي اذا وضعتها الوحدة موضع اعتبارها عند الاعداد لتقارير الكفاية ويتصل بهذه الصورة من صور التقدير المعنوي الخطابات التي تثني فيها الوحدة على بعض العاملين بها نظير همتهم في العمل واتقانهم له .

٥ ـ المناقشات العلنية :

يمكن للوحدة الانتاجية ـ في سبيل اثابتها لمن أخلص من العاملين وردعها من قصر منهم ان تعقد ندوات مفتوحة داخل الوحدة الانتاجية وتدعو اليها العاملين فيها لتبين حالات الاهمال والتقصير الـتي أضرت

بالانتاج وحالات الاخلاص والكفاية التى ساعدت على تقدمه وتخطي ما اعترضه من عوائق .

فالمواجهة الفعلية لموقف المسيء وموقف المجد والمقابلة بينهما من شأنها ان تحفز المسيء الى توقي اهماله والمجد الى المثابرة على اخلاصه .

الفرع الثاني

الحوافز السلبية

وتتمثل أهم صورها فيما يلي :

١ـ نظام التأديب

٢ـ نظام ربط الاجر بالانتاج .

٣ـ مبدأ استحقاق العلاوات الدورية او عدم استحقاقها .

اولا ـ نظام التأديب :

اذا كانت الغاية التى يهدف اليها اي نظام تأديبي هى قمع اوجه الانحراف في سلوك العاملين ، فان من الطبيعي ان تكون الغاية التى يهدف اليها المشرع من النظام التأديبي في القطاع العام هى حماية المصالح الحقيقية للمشروعات العامة بالعقاب على مايهددها من اوجه الانحراف او الاخلال باهدافها الانتاجية .

ولما كان تحديد ما يعد مخالفة تأديبية ، انما يتشكل بحسب اوضاع كل وحدة انتاجية وما يتطلبه صالح العمل فيها ، ومن ثم فان سياسة العقاب داخل كل وحدة انتاجية ، إنما تنبع اساساً في ظروفها الذاتية وما يكتنف العمل فيها من ملابسات .

ثانيا ـ للربط بين الاجر والانتاج :

ان المساواة الحقيقية هي التى تجعل العمل مقياسها وضابطها في تحديد الاجر . اما المساواة بين العاملين مهما اختلفت قدراتهم فمن شأنها ان تهدد مصالح المشروع ذاتها ، وتجعل علاقات العمل فيها غير عادلة وقائمة على الاهمال والسلبية .

واذا كان مايحصل عليه الفرد من المجتمع يجب ان يرتبط بما يبذله من قدراته الذاتية في سبيل تحقيق الاهداف الانتاجية ، فان من الطبيعي ان تأخذ وحدات الانتاج بالقاعدة التى تربط الأجر بالعمل لأنها كما تكون حافزاً على العمل المخلص فانها تكون بالمقابلة رادعاً لكل عامل لا يتكافأ جهده مع المطلوب منه في الوحدة التى يعمل فيها .

ثالثا ـ مبدأ منح العلاوات الدورية او عدم منحها :

اذا كان من المسلم ان معدل النمو يجب ان يتخطى الزيادة بطريقة واضحة ومؤثرة . فان كل عامل يصبح مطالباً بان يعمل على توجيه وسائل الانتاج التى وضعها المجتمع بين يديه ، ليحقق بها وبكل طاقاتها أعلى وأكفأ معدلات النمو الاقتصادي التى يمكن ان تحققها هذه الوسائل بل ان عليه ان يمنحها من جهده ما يضاعف من قدراتها لأن العمل وحده هو الاضافة الحقيقية القادرة على بلوغ أعظم الآمال .

رابعا ـ الحوافز بوجه عام وصلتها بالردع :

واذا نظرنا الى الحوافز بوجه عام كالترقية بالاختيار او المكافئات التشجيعية او العلاوات الاستثنائية لوجدنا ان الوحدة الانتاجية حين تثيب عاملا عند تفوقه في الأداء ، بان ترقيه بالاختيار الى وظيفة أعلى فانه

هذه الترقية وان كانت تقديراً لجهده وحافزاً له على متابعته فانها في الوقت ذاته تتضمن تنبيهاً لغيره من العاملين ممن فوت فرصتهـــا عليه بتراخيه واهماله •

وكذلك فانه عندما تمنح الوحدة احد العاملين فيها مكافأة تشجيعية او علاوة استثنائية تقديراً لعمل اداه فان هذا العمل يتضمن في الوقت ذاتـه تنبيهاً لكل عامل كان بوسعه ان يحصل على ذات التقدير لو انه منح عمله كل اهتمامه ووجه اليه كل طاقته

والعامل الذي تمنحه الوحدة التي يعمل فيها مكافأة عادلة تتوازى مع الجهد الذي بذله في الابتكار ، فان هذا التقدير يتضمن تنبيهاً لكل عامـل تهيأت له ظروف البحث العلمي او امكانياته ولكن ظل جهده قاصراً عـن الاسهام في تطورها

والعامل الذي عاش واقع امته وتفاعل مع احداثها وأحس بان كل عمل جاد هو خطوة في سباق التقدم فان المكافأة التي تمنحها له الوحـدة التي يعمل منها تقديراً لما قدمه من مقترحات في سبيل تحسين الانتاج او تعديل لاسلوبه ، انما تنطوي على تنبيه وردع لغيره من العاملين ممن وقف من مشاكل الانتاج موقفاً غير مبال لابعادها الحقيقية

وعندما تكرم الوحدة احـد العاملين فيها بالاعلان عن جهده في احدى الندوات او في لوحات الشرف او بمنحه احد الاوسمة او النياشين فان هذا العمل من جانبها ينطوي على حجب هذا التقدير عن غيره مـن العاملين الذين كان بوسعهم ان يتمتعوا به لو بذلوا جهداً مماثلا

ونحن نكرر ونؤكد اخيراً ان الافادة من نظام الحوافز في معركة الانتاج تقتضي ان يكون زمامها بيد واعية ترعـى العدالة والمصالح العام وتقدر مسؤوليتها في مجال الانتاج فتستعمل الحوافز على أساس من الحق والمصلحة العامة دون تحيز او محاباة •

الاجراءات التنظيمية لأثارة الحوافز

وزيادة التنظيمية

ان الافكار السابقة قد لا تخرج عن دائرة الكلام المنمق اذا لم تشرف تطبيقها وتراقبها وتشترك في اثارتها وخلقها منظمات معينة وترسم لها اجراءات معينة . ومن المتصور أن تنقسم هذه المنظمات الى نوعين :
المنظمات والاجراءات الشعبية ثم منظمات الدولة وسوف نعرض الخطوط العريضة لكل منها على التوالي :

المنظمات الشعبية :

قبل ان نتحدث عن دور المنظمات الشعبية في القفز بالانتاج قفزة كبرى نود ان نقترح حملة يطلق عليها « معركة الانتاج » تشترك في القيام بها هذه المنظمات الشعبية ، واجهزة الدولة الاعلامية والاقتصادية والسياسية المختلفة . هذه المعركة يجب كسبها تماماً ، كما يجب ان تكسب المعارك الحربية ذلك ان الانتصار فيها كما سبق القول هو انتصار للاشتراكية ودفع للمجموعة الشعبية في معركة التقدم

في هذه المعركة يثار حماس للعاملين في القطاع الانتاجي لزيادة الانتاج والنضال الثوري لبناء الاشتراكية ، ويضع المتخصصون بالاتفاق مع المنظمات الشعبية الملائمة لترشيد العمل واتباعه طرقاً علمية تقلل من ارهاق العامل وتزيد من انتاجيته . وفي هذه الحالة يجب ان يصور العمل على انه متعة وليس عبئاً ممقوتاً ذلك ان العامل في النظام الاشتراكي انما يعمل لنفسه ولابنائه وللاجيال الحاضرة والمستقبلة جميعاً . فالمصنع او المشروع الاشتراكي اصبح مشروعه يشارك في ارباحه ويعود الجزء الباقي

عليه في شكل خدمات ونمو اقتصادي يفيد منه ويفيد منه بنوه.

منظمات للدولة :

لامراء في ان هذه النظم المقترحة للحوافز الهادفة لزيادة الانتاجية والمقاييس التي بينا صوراً منها تبياناً مجملا والتي تتطلب تفصيلا اكبر بواسطة الخبراء بحيث ان يوجد جهازاً اواجهزة للرقابة عليها والتأكد من تنفيذها حتى يمكن محاسبة المحسن والمسىء على اسس سليمة ودقيقة. وهذا يتطلب القيام بالاجراءات التالية :

١ ـ خطة اقتصادية دقيقة للمشروع

يجب ان تعد الخطة العامة للدولة على اساس الخطط الجزئية التي تقدمها المشروعات. فاشتراك المشروع في وضع خطته يربطه بتنفيذها ويفتح عين ادارته على درجة التوسع او التنمية الاقتصادية المطلوبة منه.

وهذا في الواقع أفضل من ان تفرض عليه ابتداء ارقام من وزارة التخطيط قد تكون بعيدة عن الواقع فوزارة التخطيط تعد الخطه العامة طبقا للاهداف التى يرجى الوصول اليها. إلا ان توزيعها على المشروعات يجب ان يرتكز على الخطة التى يعدها المشروع وعلى ذلك تناقش خطة المشروع على أساس معدل التنمية المراد تحقيقه.

فاذا وضعت خطة المشروع على هذا النحو وجب تنفيذ الأهداف الواردة فيها بدقة. وأمكن كذلك محاسبة المشروع على تقصيره في تحقيق الاهداف وعلى جهوده في زيادة الانتاجية.

٢ ـ ادارة بحوث للانتاجية

يكون دورها وضع البحوث الخاصة بانماط الانتاجية المختلفة لعوامل الانتاج والمشروعات المختلفة وللصناعات المختلفة ومد المشروعات العامة

بالنتائج والبحوث التى وصلت اليها .

على ان تضم هذه الادارة قسما للخبراء في الانتاجية تكون مهمتهم رقابة المشروعات العامة من حيث ادائها الاقتصادي ، وتقوم بزيارات مفاجئة لمشروعات لترى على الطبيعة ان المعايير الموضوعة تطبق بكفاءة وكذلك يمكنها ان تقرر نتائج تحرياتها لكي يسهل محاسبة المشروع ومكافئته او عقابه او مساعدته على حل المشكلات التى تعترض سبيله .

٣ـ انشاء جهـــاز للرقابة

يمكن تقسيم الرقابة الى نوعين : الرقابة المصرفية وهى التى يقوم بها البنك المركزي ورقابة شاملة يقوم بها جهاز للرقابة يضم الرقابات جميعا مالية ومحاسبية واقتصادية وفنية وقسم خاص للرقابة الانتاجية ،

هذا الجهاز او الاجهزة المقترحة للرقابة مسألة اساسية في الاقتصاد الاشتراكي المخطط وبدونها لن نستطيع ان نتأكد من ان الارقام التي تقدمها لنا المشروعات او المؤسسات صحيحة او غير صحيحة فليست الخطة ارقاماً توضع على الورق ولكنها اعمال مادية لن نستطيع التأكد بدقة بغير جهاز للرقابة .



ملحق

القطاع العام والتنمية الاقتصادية

يقود القطاع العام معركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمل على رفع معيشة المجموع. ومعركة التنمية الاقتصادية تتبلور في :

١ ـ تدعيم الاستقلال لوطني.

٢ ـ زيادة القاعدة الانتاجية فى المجتمع عن طريق الاستثمار وتركيب طاقات انتاجية اضافية.

١ ـ تدعيم الاستقلال الوطني

وعلى الاخص مقاومة الاستعمار الجديد يمكن للقطاع العام ان يلعب دوره في هذا المجال اذا استطاع بكفاءة ان ينجح في ثلاث معارك رئيسية:

اولا ـ اقامة الصناعات الثقيلة اي صناعة وسائل الانتاج لانه بدونها تصبح صناعته (مجتمعه الصناعي) تحت سيطرة ورحمة الدول المنتجة لقطع الغيار والماكينات. والملاحظ في المجتمع الحالي استمرار اتجاه هذه المنتجات الصناعية الى الارتفاع الى درجة ان بعض الحسابات قد ابرزت ان تكاليف اقامة مصنع ما قـــد ازدادت خلال بضع سنوات الاخيرة بما يزيد على خمسون بالمائة هذا فضلا عن ان الصناعة الثقيلة تعتبر دعامة لاتصب نتائجها في الآت المصانع فحسب ولكن في كل نواحي النشاط لاقتصادي ، النقل، الكهرباء ، الزراعة.

ثانياً ـ رفع الكفاءة الانتاجية وبالتالى التصدير فمن المعروف انه قد قد لايتيسر وقد يكون اقتصاديا ان يقام في كل بلد من البلاد جميع فروع الصناعة الثقيلة. ومن ثم فالدولة في حاجة الى استيراد مواد تموينية وهكذا

وبدون التصدير تنقلب الموازين التجارية للمجتمع الثاني ويضطر الى القروض وبالتالى الضغط والسيطرة من القوى الخارجية .

وحتى يتيسر التصدير لابد ان ترتفع الكفاءة الانتاجية حتى يمكن الدخول بنجاح في حقل المناقشة مع بقية المنتجين لنفس السلعة .

وهنا كثيراً مايثار نقاش حول ان المجتمعات النامية تضطر الى تكثيف العمالة تحقيقاً للعدل الاجتماعي وقضاء على البطالة مما يقف ازاء رفع الكفاءة الانتاجية . ولكن الحل في اعتقادنا ليس في تكثيف العمالة في الوحدة الانتاجية الاقتصادية ولكن بتحقيق العمالة الكاملة عن طريق زيادة النشاط الانتاجي ككل .

ثالثاً - مايمكن ان نسميه تكثيف العمل او التفاعل المتسلسل فالمشاهد في المجتمع المعاصر ان هناك هوة تزداد اتساعاً بين اسعار الخامات والمواد الاولية (ولها دور كبير في اقتصاديات البلاد الناميه) واسعار المنتجات الصناعية (وتأتي غالباً من الدول المتقدمة والتى يمثل الكثير منها مخالب الاستعمار الجديد) فالنجاح في تخطيط التصنيع بحيث لاتصدر مادة خام بحيث تدخل اي مادة او اي منتج في حلقات تصنيع متصلة تخرج في كل حلقة منها نوع من المنتجات وما بقي يدخل الى عملية اخرى وهكذا تلك هى افضل قيمة لزيادة القيمه المضافه للمجتمع وللتغلب على هذه الفروع المذكورة اعلاه وتقلل من ضغط الموازين التجارية عنه .

الناتج يمكن تمثيله بتفاعل كيميائى تدخله مواد معينة لتتفاعل في وعاء معين ينتج اثناء التفاعل طاقة تنصرف الى ماحول الوعاء وفي النهاية ينتج جديد اكثر قيمة او أشد لزوماً واستمرار هذه التفاعلات يزيد الطاقة المنصرفة الى المجتمع في شكل عائد عمل وعائد استثمار وهكذا وفي نفس الوقت منتجات اكثر قيمة .

(٢) زيادة القاعدة الانتاجية في المجتمع عن طريق الاستثمار وتركيب طاقات انتاجية اضافية

وانه في اعتقادنا يمكن للقطاع العام ان يلعب دوره في هذا الاتجاه بحيث يصبح مؤثراً وقوياً اذا استهدف في خطواته اتجاهات مثل :

اولا ـ ان يكون الوعاء الأساسي للادخار فاقامة الدعامة الاقتصادية يتوقف بجوار التشغيل الكفء على زيادة حجم الاستثمارات وبالتالي حجم الأعمال .

والدول النامية في الأصل دول فقيرة قد نهبت ثرواتها على مدى السنين والقرون وأفرادها عانت من الفقر والجهل والمرض ودخول الافراد لاتتيح لهم الادخار الى الحدود التي تتطلبها خطط التنمية الطموحة الواجبة (٢٠ بالمائة الى ٢٥ بالمائة) .

والثروة القومية سواء بالفعل او حسب مايجب ان يكون تقع في معظمها تحت سيطرة القطاع العام وادارته وبالتالي فعليه وحده يقع العبء الأكبر في الادصار لتحقيق الاستثمارات اللازمة والادخار هنا يتكون من فائض قيمة الناتج عن التشغيل وهو الفرق بين تكاليف التشغيل وعائده .

فاي استثمار يستغل واي صناعة تنشأ حتى وان كانت على أحدث الوسائل التكنولوجية واكثرها تطوراً تصبح بعد فترة من الوقت قديمة متأخرة عاجزة امام الابتكارات والتطوير الذي تحدثه الثورة التكنولوجية العالمية المعاصرة والتي اصبحت الاستثمارات اللازمة للحصول عليها باهظة التكاليف تكاد تعجز عنها تماماً الدول النامية . وبالتالي أصبح واجباً حتى يستمر القطاع العام في اداء دوره بكفاءة تتناسب مع التطورات العالمية وتتيح له استمرار امكانية التصدير سعياً للحصول على كل من وسائل او او مستلزمات الانتاج ان ينشىء مدارسه الخاصة للبحث والتطور وان

يشجع بكل وسيلة وعلى كل المستويات روح الابتكار والتحسين . ان الموارد شحيحة ويجب ان يتعدى هذا النوع من النشاط لحل معادلة أقل استثمار ممكن وأكبر معدل لنمو الانتاج والانتاجية.

ثالثاً ـ الاستثمارات البشريه واستغلالها اقصى الاستغلال ، فالدول النامية وان كان يميزها نقص في الاستثمارات المالية المتاحة الا انها تتميز كذلك بكثرة الاستثمارات البشرية المتاحة تتميز بتوفر قوة العمل القائمة والقادرة على اضافة جديدة لو أمكن جذبها عن وعي واخلاص الى مجال العمل البناء

ولكن القوى البشرية المتاحة هذه لم تولد وتنشأ ولم تتدرب في مجتمع يرضع أطفاله منذ صغرهم في لعبهم وهم أطفال وفي مدارسهم وهم شباب . وفي مظاهر الحياة المحيطة بهم المعرفة الفنية الحديثة ومظاهر التقدم العلمي الحديث والتفاعل معها وادراكها ومعالجة مشاكلها . ان معظم الافراد في الشعوب النامية تنشأ فى مجتمعات فقيرة زراعيه وغيرها وبالتالي فامكانياتها في العمل محدودة لضعف الخبرة .

والقطاع العام يلعب هنا دوراً رئيسياً اذا مارس التدريب لأفراده يهدف رفع قدراتهم الفنية والذهنية باستمرار هى عملية لاتنعكس آثارها داخل العمل فحسب بل في جميع نواحي الحياة وحيث يعيش هؤلاء الافراد اذا نظرنا الى التدريب النظرة البعيدة نسبياً لوجدنا ان القطاع العام يمكن ان يكون مصدر اشعاع فعلي للقدرة الفنية المتطورة على مستوى المجتمع باكمله .

استثمارات القطاع العام في الخطة الاقتصادية

بلغت قيمة الاستثمار الحكومى المركزي في خطة التنمية القومية

١٩٧٠-١٩٧٤ حوالي ٥٣٧٠ مليون دينـار موزعة حسب القطاعات التالية :

الزراعة	١٨٥ الف دينار
الصناعة (بضمنه التعدين والكهرباء)	٢٣٤ الف دينار
النقل والمواصلات	٦٠ الف دينار
المباني والخدمات	٦٧ الف دينار
اجهزة التخطيط والاحصاء والمتابعة	٨ آلاف دينار
الالتزامات الدولية	٤٤ الف دينار
قروض للدوائر الحكومية	٣٠٠ر٣٧ دينار
نفقات استثمارية اخرى متفرقة	٦٠١ر١٣ دينار
المجموع	٩٠١ر٥٣٦ دينار

اما بالنسبة للاستثمارات الممولة ذاتياً في الخطة فقد بلغت تخصيصاتها حوالي ٨ر٣٢١ مليون دينار احتل قطاع الصناعة والتعدين والكهرباء النصيب الاكبر منها اذ بلغ ٢١٢ مليون دينار

اما توزيع الاستثمارات الممولة ذاتياً على مؤسسات القطاع العام فهي كما يلي :

القطاع الزراعي :

المؤسسة العامة للتنمية الزراعية والمنشئات التابعة لها ٨ آلاف دينار

القطاع الصناعي :

مشاريع شركتي النفط والمعادن لوطنيتين	١٥٢٢٥٠
المشاريع الصناعية لمصلحة الموانيء العراقية	١٢٠٠
مشاريع مصلحة لتمور العراقية	٢٣٢٥

مشاريع المؤسسة العامة للحبوب	١٠٠٠
مشاريع مصلحة الكهرباء الوطنية	٢٥٠٠
مشاريع المؤسسة العامة للصناعة	٢٣٦٣٠
مشاريع المصالح النفطية	٢٩٠٩٥
	٢١٢٠٠٠

قطاع للنقل والمواصلات :

مشاريع مصلحة البريد والبرق والهاتف	٧٥٠
مشاريع شركة النقل البحري	٢٥٨٧٥
مشاريع مصلحة الموانيء العراقية	٢٧٦٦٥

قطاع المباني والخدمات :

مصلحة المجاري	٢٠٠٠
مصلحة اسالة الماء لمنطقة بغداد	٤٧٥٠
امانة العاصمة	٤٠٠٠
البلديات عدا امانة العاصمة	٣٥٠٠
الجامعات	٢٥٠٠
المؤسسات الصحية	٤٠٠٠
مؤسسة الاستثمارات المالية	٧٠٠٠
الادارات المحلية والمصايف والسياحة والتجارة والتأمين والمصارف والضمان الاجتماعي والمؤسسات الاخرى	١٩٧٥٠

— انتهى —

مصادر الدراسة

المصادر العربية :

اولا ـ الكتب :

١ـ دكتور عادل سيد فهيم ـ نضرية التأميم

٢ـ المحامي حامد مصطفى ـ النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم في القانون العراقي

٣ـ الدكتور عبدالوهاب مطر الداهري ـ اقتصاديات الاصلاح الزراعي

٤ـ الدكتور راشد البرادي ـ النظام الاشتراكي من الناحيتين النظرية والتطبيقية

٥ـ الدكتور علي السلمي ـ الكفاءة الاداريه في القطاع العام

٦ـ الدكتور سعدون حمادي ـ نحو اصلاح زراعي اشتراكى

٧ـ الدكتور جمال سعيد ـ النظرية العامة لكينز بين الرأسمالية والاشتراكية

٨ ـ سعيد عبدالخالق ـ التعاون ومستقبل الحركة التعاونية فى العراق

٩ ـ اوسكار لانج ـ الاقتصاد السياسى ـ الجزء الاول ترجمة راشد الراوي

١٠ـ الدكتور احمد جامع ـ الاقتصاد الاشتراكي

ثانياً ـ دراسات خاصة

١١ ـ الدكتور عبدالصاحب علوان ـ التطبيق العربي للاشتراكية في الزراعة

١٢ ـ كمال الدين رفعت ـ التجربة الاشتراكية في الجمهورية العربية المتحدة

١٣ ـ الدكتور رفعت المحجوب ـ التجربة الاشتراكية في الجمهورية العربية المتحدة

ثالثاً ـ مجلات وتقارير

١٤ـ مجلة الطليعة ـ العدد (٨) آب ١٩٦٥

١٥ـ مجلة الاقتصاد (السورية) العدد (٢٨) ١٩٦٨

١٦ـ مجلة دراسات عربية

١٧ـ التقرير السنوي للبنك المركزي العراقي ١٩٦٨

١٨ـ التقارير السنوية للمؤسسة العامة للصناعة ، الثالث والرابع

١٩ـ المجلة الاقتصادية للبنك المركزي المصري ـ المجلد الاول ـ العدد الثاني ١٩٦١

٢٠ ـ نتائج تطبيق القرارات الاشتراكية في السنة الاولى ـ تقرير أصدرته المؤسسة الاقتصادية

٢١ـ صحف عراقية مختلفة

٢٢ـ الوقائع العراقية أعداد مختلفة

رقم الايداع في المكتبة الوطنية ببغداد ٣٦٩ لسنة ١٩٧١

ب - المصادر الاجنبية

1. E. Hobsbaum : Precapitalist Social Formation London 1964
2. J. Schumpeter: History of Economic Analysis
3. J. N. Keynes : The Scope and Method of Political economy.
4. Sidney Hook : Reason,Social Myth and demrocacy, Harper torch book New york 1966
5. Stani Slaw Kúzinski : The role of foreign Trade in economic development
6. P. Nosko and Poliakov : The cürrency Monopoly and u.ssr.'s International accounts
7. Imre vedja : The role of foreign Trade in a Social economy

الفهرست

الصفحه	الموضوع

الصفحه	الموضوع

كتب المؤلف

١ ـ التخطيط الاقتصادي ينمي اقتصادنا الوطني	١٩٥٩
٢ ـ العراق المنطقة الاسترلينية	١٩٦٩
٣ ـ الانماء الصناعي وقواعده الاساسية في العراق	١٩٦٠
٤ ـ سبل تصنيع العراق	١٩٦٢
٥ ـ السوق الاوربية المشتركة واثرها على اقتصاديات العراق والبلاد العربية	١٩٦٣
٦ ـ دراسة في تطوير المصادر الاقتصادية في العراق	١٩٦٧
٧ ـ التنمية الاقتصادية في العراق	١٩٦٨
٨ ـ النظام النقدي والمصرفي في العراق	١٩٥٩
٩ ـ اقتصاديات التمور العراقية	١٩٧٠

كتب مترجمة

١٠ ـ علم الاقتصاد (جزئين) تأليف بومول وجاندلر (ترجمة المؤلف بالاشتراك مع آخرين)

١١ ـ التصنيع في المناطق المتخلفة اقتصاديا ـ تأليف ارثر لويس

١٢ ـ العالم في القرن العشرين ـ تأليف لويس سنايدر

جدول الخطأ والصواب

لقد وقعت اخطاء مطبعية اثناء الطبع على الرغم من الجهود التي بذلناها لتلافي وقوع مثل هذه الاخطاء . وقد ادرجنا تلك الاخطاء في الجدول التالي . فيرجى من القارىء الكريم تصحيحها قبل ان يبدأ بقراءة الكتاب وشكراً

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٢٥	١٧	يغير	يعتبر
٣٠	١٧	اسياسيا	اساسيا
٣١	٢	اراءها	اداءها
٣١	٨	والتحويل	والتمويل
٣٣	١٢	Interdep	Interdependence
٣٥	١٠	Iuput	Input
٣٩	١٨	ترف	حرف
٤٣	١	Intrastaucture	Infrastructure
٤٥	١٠	التحرير	التحري
٤٨	١١	بعد	بعدد
٥٠	٨	وعملة اجنبية	تحذف
٥٠	١٠	متوازية	متوازن
٥٦	١	وزيادة	وزيادة الدور
٦٠	٨	لايتجاوز	لاتجاوز
٦٨	١	الفرصتين	الفرضين
٩٥	١	لصناعة	لصناعة
١٠٧	١٤	بعد	بعد ان
١١٣	٩	الفرض	الغرض

١١٧	١	الأحداث	الأهداف
١٢٦	٥	الوصل	الموصل
١٢٧	١٠	الانماء	الائتمان
١٢٨	٣	حاولت	دلت
١٣١	٥	تبعث	تنبعث
١٤٩	٩	انه ان تتركز	انه تتركز
١٤٩	١٦	تكون	تكوين
١٤٩	٢٢	القاصة	المقاصة
١٥٠	١٠	ثالثاً	رابعاً
١٥٣	٩	الاقتصاد	اقتصاد
١٦١	٢٤	تربدء	تريده
١٦٣	١	من هذه	فان هذه
١٦٥	٢١	اي	ان
١٧١	٣	مع قطاع القوى	مع قطاعات الاقتصاد القومى
١٨٨	١٢	التارة	التجارة
٢٠٢	١٢	الاغراض فيه	الاغراق فيه
٢٠٩	٢	بحيث حاجة	بحيث تعكس حاجة
٢٠٩	٢٢	يتمتع	تتميع
٢٤٤	٢٤	تثيب	تكافأ
٢٤٦	١٣	الاقتصار	الانتصار
٢٤٧	١	ويقيد	ويفيد
٢٤٩	١٦	لاتصبت	لاتصب
٢٥١	٧	حسم	حجم
٢٥١	١٤	الادصار	الاذخار

PUBLIC SECTOR IN IRAQ

An economic study dealing with the founding and Development of the Public Sector in IRAQ, and the up-to-date Scientific techniques tor the Promotion of its efficiency And effectiveness in the IRAQI economy.

BY

SAEED A. SAMARIE

1971

السعر ١٫٢٥٠ دينار